Cien ensayos

para el Centenario

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Tomo 3

Estudios económicos y sociales

Gerardo **Esquivel**
Francisco **Ibarra Palafox**
Pedro **Salazar Ugarte**
Coordinadores

CIEN ENSAYOS PARA EL CENTENARIO

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Tomo 3
Estudios económicos y sociales

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 787

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario técnico

Lic. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Raúl Márquez Romero
Supervisión editorial de la colección

Pamela Rodríguez Padilla
Asistencia académica y editorial general

Jorge Sánchez Casas
Cuidado de la edición

Irma Martínez Hidalgo
Formación en computadora

Wendy Vanesa Rocha Cacho
Edna María López García
Apoyo editorial

Carlos Martín Aguilera Ortiz
Elaboración de portada

Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

COMITÉ DIRECTIVO

Sen. Miguel Barbosa Huerta
Presidente

Sen. Roberto Armando Albores Gleason
Secretario

Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruíz
Secretario

Sen. Ángel Benjamín Robles Montoya
Secretario

JUNTA EJECUTIVA

Gerardo Esquivel Hernández
Coordinador Ejecutivo de Investigación

María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora General de Análisis Legislativo

Juan Carlos Amador Hernández
Director General de Difusión y Publicaciones

Noel Pérez Benítez
Director General de Finanzas

Alejandro Encinas Nájera
Director General de Investigación Estratégica

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Director
Pedro Salazar Ugarte

Secretario académico
Francisco Ibarra Palafox

Secretario técnico
Raúl Márquez Romero

Jefa del Departamento de Publicaciones
Wendy Vanesa Rocha Cacho

CIEN ENSAYOS PARA EL CENTENARIO

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Tomo 3
Estudios económicos y sociales

GERARDO ESQUIVEL
FRANCISCO IBARRA PALAFOX
PEDRO SALAZAR UGARTE
Coordinadores

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ
MÉXICO, 2017

Primera edición: 27 de enero de 2017

DR © 2017. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN obra completa: 978-607-02-8670-4
ISBN tomo 3: 978-607-02-8673-5

CONTENIDO

Presentación XIII
Pedro SALAZAR UGARTE
Francisco IBARRA PALAFOX
Gerardo ESQUIVEL

Liminar XV
Miguel BARBOSA HUERTA

Fronteras, integración y desarrollo transfronterizo 1
María del Rosío BARAJAS ESCAMILLA

El espíritu vigente de la Constitución de 1917 en materia religiosa 33
Roberto BLANCARTE

Cien años de políticas y normatividad ambiental 49
Julia CARABIAS
Alejandra RABASA

El contexto económico de la Constitución de 1917 69
Enrique CÁRDENAS SÁNCHEZ

La teoría económica contra los derechos: por una reconciliación 89
Salomón CHERTORIVSKI WOLDENBERG

A cien años de la primera Constitución social: ¿qué queda del Estado? ¿Qué queda del desarrollo? 105
Rolando CORDERA CAMPOS

Los derechos colectivos indígenas y su desarrollo en la Constitución de 1917 121
Juan Antonio CRUZ PARCERO

La Constitución y los derechos de los pueblos indígenas 147
Jorge Alberto GONZÁLEZ GALVÁN

Los indígenas y las Constituciones 167
Alonso GUERRERO GALVÁN

La larga marcha del municipio mexicano 175
Tonatiuh GUILLÉN LÓPEZ

Sistema tributario 197
Fausto HERNÁNDEZ TRILLO

Nacionalización y privatización bancaria en la Constitución de 1917 217
Francisco IBARRA PALAFOX

Las mujeres y la Constitución. El dilema de la diferencia sexual 235
Marta LAMAS

Dinámica constitucional y regulación. Reflexiones sobre la Constitución económica de México 251
Pablo LARRAÑAGA

El contexto económico de la Constitución de 1917 273
Leonardo LOMELÍ VANEGAS

El artículo tercero constitucional: gobernabilidad y gobernanza del sistema educativo mexicano (1917-2017) 289
Aurora LOYO BRAMBILA

Diseño constitucional y sistema tributario: un recorrido por el siglo XX. . . 307
María José RHI SAUSI G.
Marco Antonio ÁVILA PEÑA

A partir de la Constitución de 1917, cien años de política de drogas en México 323
Jorge Javier ROMERO VADILLO

Competencia, precios y monopolios: 100 años de concentración industrial . . 343
Sergio SILVA CASTAÑEDA

La Constitución de Querétaro y los pueblos indígenas de México. 357
Rodolfo STAVENHAGEN

La evolución del proyecto económico de la Constitución de 1917 y los cambios en el modelo de desarrollo del país: ¿congruencia, vigencia o utopía? 377
Francisco SUÁREZ DÁVILA

El derecho a la salud en México: superando aspiraciones constitucionales mediante su exigibilidad judicial 403
Jimena Suárez Ibarrola
Alejandro Madrazo Lajous

La Constitución de 1917 y la Ley Federal del Trabajo de 1931 429
William Suárez-Potts

Medios de comunicación y libertad de expresión en la Constitución mexicana . 449
Raúl Trejo Delarbre

PRESENTACIÓN

Esta obra es el resultado de un esfuerzo colectivo entre el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Se trata de un proyecto coordinado por quienes firmamos esta nota, pero que reúne la dedicación de un amplio grupo de colaboradores y autores que trabajaron durante varios meses.

Al final de ese periplo editorial se han logrado reunir un conjunto de cien ensayos escritos por las personas que mejor conocen el devenir constitucional mexicano. El resultado es esta publicación conmemorativa que sale a la luz pública el día en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cumple sus primeros cien años de vigencia, pero que aspira a mantenerse en el interés de los lectores durante un amplio periodo de tiempo.

Desde esta perspectiva, en cierto sentido, la celebración del aniversario constitucional ha servido como pretexto académico para pensar y reflexionar sobre el pasado, el presente y el futuro del constitucionalismo mexicano.

Dividida en cuatro tomos, la colección aborda, desde diferentes perspectivas y con el instrumental teórico de diversas disciplinas, cuatro grandes aspectos del devenir constitucional en México: la historia, el derecho, la vida económica y social, y la política.

En cada caso, expertas y expertos en sus disciplinas dan cuenta de la vigencia simbólica, jurídica, política, económica, social, cultural, etcétera, de la Constitución de México. De esta manera, cada ensayo en lo individual ofrece un punto de vista sobre aspectos relevantes de la Constitución mexicana, pero lo más importante es la visión compleja, robusta, que ofrece la colección en su conjunto.

Pensamos que esa es la mejor forma de festejar a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos aprobada por el Constituyente en Querétaro hace una centuria: demostrando que no ha sido un tótem normativo ni un fetiche histórico sin relevancia práctica. Todo lo contrario, la Constitución mexicana fue un referente histórico, materializó un hito político, sirvió para organizar una sociedad compleja y ha sido instrumento de cambio y transformación constantes. De todo ello se da cuenta en esta obra.

Si bien es cierto que en la actualidad la Constitución mexicana adolece de problemas desde un punto de vista técnico y semántico —como consecuencia en gran medida de las múltiples reformas de las que ha sido objeto—, lo cierto es que, desde

un punto de vista político y jurídico, sigue viva y vigente. Y eso, si observamos la historia del constitucionalismo contemporáneo, no es poca cosa.

Nosotros, sin prejuzgar sobre lo que pasará —porque, como nos enseñó Weber, la "cátedra no es ni para los demagogos ni para los profetas"—, simplemente festejamos que así sea y ofrecemos a los lectores este conjunto de ensayos imprescindible.

Pedro Salazar Ugarte
Francisco Ibarra Palafox
Gerardo Esquivel

México, 5 de febrero de 2017

LIMINAR

En 1917, los 127 integrantes del Congreso Constituyente que firmaron la Constitución tuvieron y cumplieron la alta responsabilidad de plasmar sobre el papel las demandas de democracia, justicia y libertad que la Revolución había desencadenado. La promulgación de la Constitución permitió avanzar hacia la pacificación, fincó las bases de un Estado moderno y trazó el sendero hacia el porvenir.

Este año la Constitución cumple un siglo de su promulgación. Es innegable que en este tiempo el país y la sociedad han avanzado de manera notable, pero, desgraciadamente, varias de las aspiraciones y preceptos fundacionales de nuestra carta magna aún están pendientes, particularmente, los relacionados con la igualdad y la justicia.

¿Cómo interpretan este aniversario los millones de mexicanos que viven en la pobreza y que día con día padecen los efectos de la desigualdad?, ¿cómo festejar la Constitución, si la justicia continúa como una promesa para los familiares de los desaparecidos y asesinados por la violencia del crimen organizado?

En 100 años la Constitución ha experimentado una larga lista de reformas. Primero, desde una sola visión y a través de una fuerza política que dominaba el Congreso; después, y ante el avance de la pluralidad, con alianzas que han posibilitado mayorías calificadas.

Debemos comprender que las reformas constitucionales no son resultado de simples alianzas, sino que deben ser el producto de amplios consensos sociales. Sólo así, por medio de amplios consensos, la Constitución, nuestro pacto social, podrá representar, efectivamente, la unidad nacional; la unidad en torno a principios y valores, en torno a la igualdad y la democracia.

En 1917 nuestra Constitución se promulgó entre pugnas, entre facciones revolucionarias, con una sociedad dividida y una economía devastada por la guerra. Ahora, en tiempos de incertidumbre, avancemos hacia la conmemoración del Centenario de la Constitución, no sólo como una ceremonia cívica, sino como parte de un proceso que fortalezca nuestro pacto social y que conduzca a una reflexión profunda sobre nuestra carta magna.

El trabajo que el lector tiene en sus manos fue impulsado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Instituto Belisario Domínguez del Sena-

do de la República. Esperamos que este trabajo, en el que se recopilan las contribuciones de 100 destacados académicos, juristas, intelectuales y políticos, contribuya a entender mejor el sentido y alcance de nuestra Constitución, así como también las líneas y directrices que deberá seguir en el futuro.

Miguel BARBOSA HUERTA
Presidente del Instituto Belisario Domínguez

FRONTERAS, INTEGRACIÓN Y DESARROLLO TRANSFRONTERIZO

María del Rosío Barajas Escamilla*

Sumario: I. *Introducción*. II. *Evolución de relaciones de dependencia económica a relaciones de interdependencia asimétrica*. III. *La conformación de la Región Transfronteriza México-Estados Unidos*. IV. *Etapas del desarrollo de la normatividad y de las políticas públicas en la frontera norte de México*. V. *Etapa de Integración Regional con América del Norte y políticas de cooperación bilateral y transfronteriza (1984-2015)*. VI. *Conclusiones*. VII. *Bibliografía*.

I. Introducción

En el contexto de la globalización, el desarrollo territorial ha sufrido importantes cambios, a raíz de amplios procesos de integración económica como el de la Unión Europea (UE), el Tratado de Libre Comercio entre México-Estados Unidos y Canadá (TLCAN) y la Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), entre otras. Estas nuevas configuraciones han afectado de manera importante las dinámicas de los espacios subnacionales de frontera, en donde es común encontrar fuertes procesos de interdependencia económica. Un ejemplo de lo anterior es el caso del espacio fronterizo entre México y Estados Unidos, que se caracteriza por una extensa e intensa interacción de flujos comerciales, industriales, turísticos (por recreación y salud) y de relaciones familiares que se expresan de manera particular en las localidades fronterizas (pares de ciudades fronterizas), a través de mecanismos formales e informales de cooperación para trabajar en torno a temas de común interés, impulsar iniciativas de apoyo a zonas de menor desarrollo y aprovechar sinergias. Sin embargo, dicha interdependencia también tiene su lado oscuro, y ello tiene que ver con la prevalencia de antiguos procesos de conflicto, ya sea derivados de disputas por recursos naturales compartidos, y por la implementación unilateral (particularmente de Estados Unidos) de políticas de contención tanto del flujo de

* Profesora-investigadora, Departamento de Estudios Sociales de El Colegio de la Frontera Norte.

personas que buscan migrar hacia dicho país, como del combate al tráfico de drogas, que en ambos casos afectan las relaciones transfronterizas, haciéndolas más complejas y conflictivas.

El principal objetivo de este capítulo es presentar una visión comprensiva del conjunto de políticas públicas y de normatividad que han impactado de manera particular el desarrollo socioeconómico de la frontera norte de México, desde finales del siglo XIX hasta principios del siglo XXI. Lo anterior se lleva a cabo a través de la identificación previa de los diversos niveles de intervención gubernamental en el diseño de dichas políticas y normatividad fronteriza, es decir, a partir de la participación de diversos órdenes de gobierno (trilateral, bilateral, nacional, regional, transfronterizo y local).

Para llevar a cabo el análisis mencionado, se ha construido una tipología sobre las diversas etapas por las que ha atravesado el proceso de desarrollo de la región fronteriza del norte de México: conflicto, cooperación, proximidad y complementariedad e integración internacional y regional. Se parte de la idea de que sólo a partir de reconocer los procesos que han privado en la región en determinados momentos, es posible entender la lógica que conllevaba el tipo de políticas que se definieron e implementaron en la región de estudio. El trabajo se ha dividido en varias etapas.

La primera etapa, que va de 1828 a 1994, la hemos llamado de Convenciones y tratados para la resolución de conflictos, periodo en el cual se crean los mecanismos de tipo bilateral que permitirán definir los límites territoriales del Estado mexicano, impedir la pérdida de territorio mexicano y delimitar las condiciones para compartir recursos naturales como los ríos y sus afluentes.

La segunda etapa la hemos titulado Desarrollo de políticas de proximidad geográfica, y se da entre 1848 y 1994, e inicia con los regímenes experimentales de zonas y perímetros libres, pasando por la construcción a lo largo de la frontera norte de regímenes de Zonas Libres que buscaban aprovechar la proximidad geográfica con ciudades importantes de la frontera sur de Estados Unidos, para generar procesos de interdependencia económica.

La tercera etapa va de 1942 a 1993, y la hemos titulado Programas y comisiones bilaterales de cooperación y redes transfronterizas, la cual se ha caracterizado por el surgimiento de una serie de mecanismos institucionales de corte bilateral que tuvieron como prioridad generar amplios procesos de cooperación entre México y Estados Unidos e iniciar la construcción de una serie de redes transfronterizas de colaboración.

La cuarta etapa, de 1961 a 1983, llamada Complementariedad e integración económica con base en políticas nacionales de desarrollo fronterizo, estuvo caracterizada por la implementación de un conjunto de programas nacionales para la frontera norte, con un sinnúmero de mecanismos de apoyo al desarrollo regional enfocado en el aprovechamiento de las ventajas comparativas que brindaba el espacio fronterizo.

La quinta y última etapa la hemos titulado Integración regional con América del Norte (1984-2015) y es una fase de claro enfoque en el desarrollo de políticas de integración transfronterizo, en el marco de la integración con América del Norte,

donde la cooperación transfronteriza va a ser más claramente un instrumento central de desarrollo de las regiones subnacionales del norte de México, y de la búsqueda de una mayor integración económica con Estados Unidos.

La organización del artículo se hace de la siguiente forma: en un primer apartado se aborda el papel de la globalización y las políticas de integración regional en el proceso de reconfiguración del territorio, y se analiza el papel de la política pública para detonar procesos de sinergia en el ámbito socioeconómico entre regiones fronterizas de México y Estados Unidos, buscando con ello disminuir el conflicto y estimular los procesos de cooperación en las regiones subnacionales que comparten frontera y que construyen espacios transfronterizos. En un siguiente apartado se presenta el contexto en el que se ha producido el desarrollo de la frontera norte de México, revisando su evolución desde principios del siglo XX hasta nuestros días. Posteriormente, se presenta la tipología propuesta para estudiar los distintos periodos que distinguen a la región de estudio y se analizan las principales políticas públicas y normatividad que acompañaron cada periodo del desarrollo socioeconómico de la región. Finalmente, se presentan las conclusiones del capítulo.

II. Evolución de relaciones de dependencia económica a relaciones de interdependencia asimétrica

En la revisión de literatura sobre la conformación de la frontera norte de México, encontramos que hasta la década de los sesenta,[1] predominó la visión sobre la existencia de una relación de dependencia entre México y Estados Unidos, y con ello se entendía el predominio de relaciones de conflicto en la relación bilateral, de tal forma, que el despojo por parte del gobierno norteamericano de una parte importante del territorio mexicano (disfrazado de un simple intercambio comercial), marcó el predominio de relaciones de conflicto, de manera general entre ambos países y de manera particular en la región fronteriza entre México y Estados Unidos.

Sin embargo, esta percepción de conflicto fue transformándose en una relación de interacción y cooperación, como consecuencia del establecimiento de relaciones de intercambio comercial, industrial, turístico y de movimiento de personas. De esta forma, en la región fronteriza entre México y Estados Unidos se van constituyendo relaciones de interdependencia,[2] con una característica de asimetría, derivado de una mayor dependencia del norte de México de su socio, la frontera sur de Estados Unidos.

---

[1] Martínez, Oscar, J., *Troublesome Border*, Tucson, University of Arizona Press, 2006; Anderson, Joan y Gerber, James, "Fifty Years of Change of the US-Mexico Border", en *Growth, Development and Quality of Life,* Austin, University of Texas Press, 2008.

[2] Para Keohane y Nye, las relaciones de interdependencia, son resultado de un amplio proceso de globalización, y se expresa en tres dimensiones: la económica, social y ecológica. La fuerza dominante en el mundo sería aquel país que tuviese mayores relaciones de interdependencia económica con otros países, y cuya posición fuese dominante. Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S., *Power and Interdependence*, Glenview, Illinois, Boston, Londres, Scott, Foresman, 1989.

Como lo señalan Keohane y Nye, la fuente de la interdependencia es la cooperación, pero también el conflicto, y ambos procesos se dan en el contexto de determinadas relaciones de poder, las cuales son ejercidas por actores y agencias públicas y privadas que se apoyan en una determinada normatividad y políticas públicas para darle mayor formalidad a dichas relaciones de interdependencia, esto a través de procesos de gobernanza dirigida principalmente por actores gubernamentales y a través de relaciones intergubernamentales.

Uno de los efectos más palpables de la globalización, ha sido la reestructuración del territorio, esto a través de la conformación de amplias regiones económicas. La más importante ha sido la conformación de la Unión Europea (UE) en 1993, que tiene su origen en la Comunidad Económica Europea creada en 1957. En tanto, el continente americano experimenta otros modelos de integración regional, como es el caso del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (TLCAN) firmado en 1994, y el Mercado Común del Sur (Mercosur), que tiene su base en el "Tratado de la Asunción" firmado en 1991.

Desde su concepción, el TLCAN no planteaba avanzar hacia una integración total tipo UE, sino fundamentalmente se propuso una integración de tipo comercial, evidenciándose con ello el crecimiento de la interdependencia asimétrica entre México, Estados Unidos y Canadá. En las regiones fronterizas entre México y Estados Unidos, este tratado de integración rápidamente mostró sus efectos, al estimular en la frontera mexicana un sustancial crecimiento de la inversión extranjera directa (localizada principalmente en el sector manufacturero y agrícola), la cual explica, desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX, el crecimiento económico de la región, fuertemente vinculada a la economía norteamericana y al ciclo económico de dicho país.

El surgimiento de nuevas escalas espaciales, como pueden ser las regiones transfronterizas,[3] modifica los términos de las relaciones de interdependencia entre países, ya que las acrecienta en donde ya existían y las crea en aquellos espacios que en el pasado tenían poca o nula relación. Por ello, el concepto de interdependencia se vuelve central para entender la nueva dinámica que caracteriza a las regiones fronterizas que toman el papel de espacios físicos que representa nuevas esferas de influencia, que también son conocidas como regiones auto-contenidas. Para Keohane,[4] los elementos centrales de la cooperación son la *certidumbre* y la credibilidad de los actores involucrados en el proceso, ya que la credibilidad es más factible de producirse entre actores que comparten una misma región y una misma dinámica.

Gore[5] sostiene que el desarrollo capitalista contemporáneo ha permitido la reorganización de las actividades económicas a una larga escala geográfica, caracte-

[3] Para Perkman y Sum (2002), la región transfronteriza (RT) es una unidad territorial que comprende unidades subnacionales contiguas de dos o más Estados-nación.

[4] Keohane, Robert O., "International Institutions: Two Approaches", *International Studies Quarterly*, vol. 32, núm. 4 (Dec.), 1988, pp. 379-396, Blackwell Publishing Association Stable. Disponible en: *http://www.jstor.org/stable/*. Consultado el 31 de marzo de 2011.

[5] Gore, Tony, "Collaborative Governance and Territorial Rescaling in the UK: A Comparative Study of Two EU Structural Funds Programmes", *Geo Journal*, Netherlands, vol. 72, 2008, pp. 59-73.

rizada por un proceso de desterritorialización espacial y un creciente proceso de descentralización, lo cual suscita una nueva configuración espacial. En ese sentido, Jessop[6] considera que las fronteras forman parte de un reescalamiento del ámbito regional-local, lo cual ha tendido a debilitar la noción de economía nacional como objeto de la gestión económica, por lo que las políticas macroeconómicas resultan insuficientes para resolver problemas específicos de las economías regionales y locales, de ahí la importancia del desarrollo de políticas transfronterizas que puedan reforzar las interacciones de los espacios subnacionales y ayuden a resolver los problemas que la proximidad geográfica genera.

Por ello resulta importante rescatar lo señalado por Jessop,[7] en el sentido de que la región transfronteriza (RT) se desarrolla a partir de intercambios basados en proximidades y complementariedades, sean éstas geográficas, económicas, políticas y de seguridad, entre otras. Dichos intercambios son la base de una intensa interdependencia entre espacios subnacionales, y la proximidad, si bien es cierto que estimula la complementariedad y la cooperación entre actores de la región, también produce conflictos, los cuales pueden estar asociados con disputas por recursos naturales compartidos, por contención de flujos de personas y bienes en forma ilegal, narcotráfico, etc. Como lo señalara el mismo autor, la proximidad geográfica entre regiones subnacionales a la vez que permite el desarrollo de diversos flujos de personas y bienes, también obliga a estas regiones a competir por el mismo territorio y por los recursos naturales que ahí existen (ríos, afluentes, riquezas naturales, minerales), en tanto la complementariedad es un proceso en el cual las regiones subnacionales encuentran beneficio en el intercambio y en el fortalecimiento de sus actividades económicas, sociales, culturales, ambientales.

Para Keohane,[8] la cooperación debe ser analizada en el marco de las relaciones de interdependencia que se dan entre actores, ya sean éstos Estados-nación, empresas multinacionales, movimientos sociales, o trasnacionales, organismos internacionales, bilaterales, entre otros. El mismo autor sostiene que la cooperación debe ser analizada a la par que el conflicto, toda vez que una subyace a la otra, lo cual implica reconocer que la cooperación surge a partir de la necesidad de resolver un conflicto o al menos reducirlo.

Dado que la interdependencia no supone poder igual entre países participantes, la dependencia puede ser mayor de un lado que del otro, entonces lo que se produce es un proceso de interdependencia asimétrica,[9] en donde la cooperación produce ganancias relativas para los actores involucrados (nadie gana igual).

La normatividad se va a conformar por leyes, decretos, acuerdos, programas y alianzas que van a ser los principales mecanismos utilizados para el desarrollo de dichas relaciones de interdependencia. A la par de lo anterior, es importante analizar el papel de las instituciones y sus actores en estas relaciones, ya que es a través de las

---

[6] Jessop, Bob, "La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas", *Revista Eure,* vol. XXX, núm. 89, Santiago de Chile, 2004, pp. 25-41.

[7] *Idem*.

[8] Keohane, Robert O., "International Institutions: Two Approaches…", *op. cit.*

[9] Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S., 1989, *op. cit*.

agencias que se promueven los diversos esquemas de cooperación y mecanismos de negociación y resolución de conflictos.

Para Majone,[10] las relaciones de dependencia-interdependencia estarán siempre asociadas a determinados costos de transacción.[11] En su momento, Keohane y Nye[12] sostuvieron que el Estado-nación que enfrentase mayores costos, exhibiría también una mayor sensibilidad y vulnerabilidad en la relación; en tanto, quienes experimentasen menores costos serían aquellos que detentasen mayor poder y mayores capacidades para ajustarse o responder a los cambios del entorno, particularmente en el área económica. Y aunque el concepto fue pensado en términos de efectos a nivel de Estado-nación, la reconfiguración espacial permite visualizar dichos efectos en la escala subnacional. Majone,[13] argumenta que los *costos de transacción que ha tenido México* en su participación en el TLCAN han sido más altos que los que han tenido países europeos de desarrollo medio en la UE (España, Portugal).

En los procesos de cooperación y gobernanza, las relaciones y capacidades intergubernamentales son de suma importancia para enfrentar bajos costos de transacción, aunque resulta difícil establecer *a priori* si los beneficios excederán los costos, es decir si se obtendrán ganancias conjuntas, pérdidas conjuntas o ganancias relativas. Finalmente, se puede señalar que el impacto de la cooperación se puede identificar a partir de medir la diferencia entre el actual resultado y el posible resultado de no haberse implementado una acción de coordinación.

Resulta importante reconocer que la relación entre regiones de la escala subnacional va a representar la existencia de un poder real y otro relativo, por lo que la interdependencia compleja refiere que la misma se da en un contexto de asimetría de poder, donde la relación estrecha por un lado, y la dependencia mutua por el otro, va a complejizar las relaciones entre las escalas subnacionales.

Otro concepto relevante en este proceso de integración económica y surgimiento de nuevas escalas de organización territorial es el de la gobernanza, toda vez que la interacción entre regiones con una nueva configuración va a demandar nuevas formas de gobierno. Por su parte, Aguilar[14] refiere los elementos centrales que componen la gobernanza, y señala a las normas, las agencias y los actores. Las normas van a establecer los protocolos que deberá seguir la nueva configuración territorial, y las agencias serán los organismos que participen en los procesos de interdependencia y los actores constituyen el motor de la relación.

En todo proceso de cooperación formal se requiere desarrollar una sistemática política de coordinación institucional, esto es particularmente relevante en la relación que establecen los espacios subnacionales que interactúan de manera perma-

---

[10] Majone, Giandominico, "Gobernanza y relaciones intergubernamentales: La experiencia Europea". Conferencia ofrecida en el Taller sobre Integración Económica y Costos de Transacción, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, Baja California, 26-28 de septiembre de 2011.

[11] Los costos de transacción van a aludir a costos derivados de la búsqueda de información, de los procesos de negociación, vigilancia e intercambio, entre otros.

[12] Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S., 1989, *op. cit.*

[13] Majone, Giandominico, "Gobernanza…", *op. cit.*

[14] Aguilar, Luis, "Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones", *Cuadernos de Liderazgo*, núm. 17, Barcelona, Evade, 2009.

nente. Aguilar[15] señala que los protocolos que siguen los regímenes internacionales en el ámbito multilateral, pueden ser útiles para definir reglas y normas formales y no formales para conducir la cooperación bajo un esquema de interdependencia. De hecho, el proceso de globalización y la multiplicidad de actores en los procesos económicos, sociales, y ecológicos está implicando una evolución hacia nuevas formas de regulación y de gobernanza.

Siguiendo la visión de Aguilar,[16] la gobernanza llevada a cabo a través de las agencias en donde confluyen los diversos actores que participan en dicho proceso, va a estar representada por varias dimensiones, la primera, relativa a las capacidades técnicas y sociales de los actores; segundo, la capacidad de gestión intergubernamental que se tenga para el ejercicio de la gobernanza; tercero, los instrumentos normativos de los que se valga dicha gobernanza y el cuarto y último, el nivel de comunicación y confianza que se profesan actores y agencias para hacer de la gobernanza un proceso exitoso.

III. La conformación de la Región Transfronteriza México-Estados Unidos

La región fronteriza del norte de México está conformada por seis estados: Baja California, Sonora, Chihuahua, Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila. En tanto, la frontera sur de Estados Unidos se forma por cuatro estados: California, Arizona, Nuevo México, Texas. Ambas fronteras comparten una extensión territorial de 3 200 kilómetros. En 1980, los 10 estados concentraban en conjunto una población de cerca de 53 millones de habitantes y en 2010 de casi 91 millones. Entre 1980 y 2010, en términos relativos cambió muy poco la proporción de población registrada en cada lado de la frontera, de tal forma que en el lado norteamericano, dicha proporción fue de 79.72% y 78% respectivamente, mientras que del lado mexicano de la frontera, la proporción de población asentada es de 20.28% y 22% respectivamente.

El desarrollo de la región fronteriza del norte de México no podría entenderse si no ubicamos las características que han privado en cada etapa de su desarrollo, el cual ha estado acompañado de un conjunto de políticas y normas institucionales que corresponden al momento vivido. Durante el siglo XIX, las relaciones entre pobladores de las regiones limítrofes de ambos países eran más bien hostiles, debido a las constantes invasiones de pobladores estadounidenses buscando asentarse en la parte mexicana, y la entonces reciente pérdida de Texas, Nuevo México y Arizona, lo cual obligó al gobierno mexicano a firmar tratados con Estados Unidos para proteger y definir con claridad sus fronteras. Al mismo tiempo, el gobierno mexicano debió de impulsar políticas nacionales de poblamiento en la región, ya que el

[15] *Idem.*

[16] *Idem.*

poblamiento de la región fronteriza del norte de México era la única garantía para defender sus fronteras.

Sin embargo, y debido a la falta de infraestructura que conectara al norte de México con el centro y sur, el aislamiento de la región y su lento pero constante poblamiento llevó a la región a establecer diversos tipos de relaciones económicas con poblaciones contiguas a la frontera y a tomar ventaja de situaciones como la restricción para consumir bebidas alcohólicas del lado norteamericano, lo cual en su momento permitió en la frontera norte el incipiente desarrollo del sector turístico a partir de ofrecer en particular a la población norteamericana de altos ingresos (la cual provenía no sólo de las ciudades fronterizas, sino de todo el país), la posibilidad de esparcimiento a través de brindar servicios vinculados al juego, la bebida, la gastronomía y los espectáculos nocturnos. Es decir, la prohibición en un lado, es la fortaleza del lado contrario.

A partir de la década de los años cuarenta, México inicia un rápido proceso de urbanización, de tal forma que las zonas rurales se convierten en fuertes expulsores de población, y la frontera norte recibe parte importante de estos flujos de migración interna proveniente de los estados contiguos, en el caso del noroeste procedentes principalmente de las zonas rurales de Sonora, Sinaloa, y Jalisco; mientras que en el noreste la propia población de las zonas rurales de Tamaulipas y Nuevo León se instalan en las regiones fronterizas. En ambos casos, los nuevos pobladores buscan aprovechar los incentivos del gobierno para asentarse en la región fronteriza, a través de la compra de tierras baratas o en su caso regalos que reciben para asentarse en el lugar.

Bajo este preámbulo, lo que sucede en las regiones fronterizas a partir de finales de los años treinta, es que las relaciones entre regiones subnacionales del norte de México y sur de Estados Unidos han estado caracterizadas por una creciente interdependencia, donde la frontera norte se ha convertido en un espacio privilegiado de intercambio comercial y poblacional, que refleja asimetrías y oportunidades, ya que entre estos espacios subnacionales se suscita un intenso flujo de mercancías, a través de importaciones y exportaciones que permiten los regímenes de zonas y perímetros libres. También en este periodo se desarrolla un fuerte flujo de personas, que buscan aprovechar las ventajas de complementariedad que ofrecen las regiones fronterizas (comercio y turismo en ambos lados de la frontera), desarrollándose múltiples lazos familiares y culturales a través de la frontera.

El periodo de 1960 a 1980 fue particularmente importante para las regiones fronterizas del norte de México, ya que se delinean un conjunto de políticas y programas de desarrollo de tipo federal para la frontera norte. Desde el centro del país, se define la vocación fronteriza, a través de estimular su integración con la región fronteriza del sur de Estados Unidos, tomando ventaja del desarrollo logrado en dicha región o espacio subnacional. Este periodo coincide con crecientes procesos de relocalización industrial, mismos que son estimulados desde la política federal para la frontera norte. Es así como desde la política federal se diseñan políticas de atracción a la inversión extranjera directa (IED), participando a través de redes globales de producción (RGP), mismas que se localizarán en las principales ciudades fronteri-

zas del norte de México. Con ello se produce un fuerte proceso de interdependencia entre las regiones fronterizas.

El desarrollo logrado por la región fronteriza del norte de México, y las recurrentes crisis económicas que experimentó México en las décadas de 1980 y 1990, ocasionan otra importante oleada de flujos migratorios desde otras regiones de México, algunos de los cuales se asientan en las regiones fronterizas y otros se dirigen hacia Estados Unidos, utilizando los principales cruces terrestres como Tijuana, Ciudad Juárez y Nogales. Las principales ciudades fronterizas experimentaban tasas promedio de crecimiento más altas que el nivel nacional, existiendo una fuerte oferta de empleo, en particular en el sector servicios y en la industria maquiladora de exportación.

Al momento del cambio en el modelo de desarrollo económico de México, y de su creciente apertura económica, la frontera norte de México se convirtió en el escenario ideal a imitar. Sin embargo, además de la creciente interdependencia entre las regiones fronterizas de México y Estados Unidos, existe también otro proceso, ligado al alto nivel de apertura económica que logra la frontera norte de México, que no solamente se traduce en el ofrecimiento de productos de origen norteamericano, sino de una amplia oferta de productos de todas partes del mundo, mismo que se logra gracias a una serie de instrumentos de política económica apuntalados desde la frontera norte, a través de la política federal. La aparente homologación entre el modelo de apertura comercial de México y de su frontera norte, en apariencia hacía ver que ya no era necesario que la región contara con una política propia de desarrollo fronterizo, sino que los mismos podían ser sustituidos por mecanismos de apertura comercial como fue la firma en la década de los noventa del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá. El TLCAN le restó fuerza a otros instrumentos que habían sido centrales para el desarrollo de la región fronteriza del norte de México, tales como el régimen de zonas y franjas fronterizas, el régimen de la industria maquiladora de exportación, produciéndose una extensa normatividad y políticas públicas, primero de orden nacional con aplicación regional y luego bilateral y trilateral.

En el marco del proceso de integración entre México, Estados Unidos y Canadá, surge una intensa actividad por parte de los actores locales de ambos lados de la frontera. Con mayor claridad se piensa que es posible construir y avanzar hacia la conformación de una amplia región transfronteriza, donde nuevos procesos de complementariedad tomen lugar. En el contexto del proceso de integración, múltiples temas salen a relucir como necesidad de acción conjunta, algunos derivados propiamente del TLCAN, como la creación de la CCA, la Cocef y el Bandan, y otros que van surgiendo en el proceso y que tienen que ver con la salud, la migración y, a partir de 2001, con la seguridad fronteriza y el control del narcotráfico. Entre 1994 y 2000 todo parece indicar que la búsqueda de la prosperidad entre los tres países será un elemento central que guiará la relación, y para ello se avanzará en la conformación de un conjunto de políticas de orden bilateral y transfronterizo. Sin embargo, los acontecimientos de 2001 modifican de tajo dicha perspectiva, *de facto*, la relación fronteriza se ve dominada por el tema de la seguridad, que hasta el momento actual

sigue siendo la visión que impera desde la perspectiva norteamericana. Esta nueva realidad ha actuado como un fuerte desinhibidor de la ampliación de procesos de interdependencia, en términos de Keohane y Nye.[17] De hecho la interdependencia se complejiza y se vuelve completamente asimétrica, lo cual hace que el valor de la proximidad se pierda y el de la complementariedad se complique.

En 2001 los atentados terroristas en Estados Unidos, trajeron serios impactos negativos para las regiones fronterizas del norte de México y para la posibilidad de construir una comunidad transfronteriza. Los flujos comerciales y de personas se volvieron lentos e imperó una visión policiaca que poco ayuda a mejorar la relación; los controles de la frontera se reforzaron, viendo en todo individuo un migrante ilegal en potencia o un criminal, esto alentado de alguna forma por la creación de un ambiente anti-inmigrantes, principalmente en amplias zonas de Arizona y Texas; los problemas vinculados al cruce de armas, drogas, y blanqueo de dinero se incrementaron. Todo lo anterior ha complejizado los vínculos bilaterales y transfronterizos, que si bien son hoy más intensos, también son más complejos, y muestran claramente las asimetrías de poder existente entre los socios.

IV. Etapas del desarrollo de la normatividad y de las políticas públicas en la frontera norte de México

El desarrollo de la frontera norte en el siglo XX sólo puede entenderse a través de los conceptos que aquí se han vertido: interdependencia, conflicto, cooperación transfronteriza, integración, y gobernanza. El conjunto de políticas públicas y normatividad que han guiado el tipo de interdependencia alcanzado entre México y Estados Unidos, y en particular en sus zonas fronterizas, ha pasado por diversas etapas que serán analizadas en el siguiente apartado, pero antes es importante detenernos a analizar algunas propuestas sobre la conformación de instituciones transfronterizas.

Por su parte, Blatter[18] ofrece una interesante tipología sobre diversas configuraciones que adoptan las políticas públicas en el ámbito transfronterizo, y que él llama "las Instituciones Políticas Transfronterizas": comisiones, conexiones, coaliciones y asociaciones. Las *comisiones,* las identifica el autor con tratados internacionales y argumenta que se dan sólo bajo la intervención de los gobiernos centrales; su principal objetivo es la búsqueda de soluciones a problemas de interdependencia transfronteriza y su ámbito de influencia es predeterminado, esta figura surge como resultado de acuerdos entre diferentes Estados-nación. Otra de las instituciones que el autor propone es de las *conexiones,* las cuales considera como instituciones informales, que

[17] Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S., 1989, *op. cit.*

[18] Blatter, Joachim, "'From Spaces of Place' to 'Spaces of Flows'? Territorial and Functional Governance in Cross-border Regions in Europe and North America", *International Journal of Urban and Regional Research* 28(3), 2004, pp. 530-548.

se conforman con la participación tanto de actores gubernamentales como de la iniciativa privada, así como planeadores y desarrolladores; su objetivo es apoyar la superación de obstáculos y buscar aprovechar externalidades positivas y sinergias que se producen en la escala transfronteriza; en cuanto a su ámbito de acción, se enfocan en tareas y proyectos específicos.

Otra institución política de corte transfronterizo que señala Blatter[19] en su propuesta, son las *coaliciones*, que de acuerdo con el autor están conformadas por actores políticos y líderes carismáticos, pero también puede integrarse a partir de organismos informales e incluso por partidos políticos y grupos de interés; su objetivo es buscar unificar fuerzas para encarar disputas y conflictos con otros actores dentro y fuera de la región transfronteriza, pero también los une un sistema de creencias compartidas; en cuanto a su ámbito de acción, el autor sostiene que las coaliciones permiten que los actores se rijan por vínculos de tipo horizontal, en donde no hay una clara demarcación geográfica. La última institución política de corte transfronterizo que propone el autor son las *asociaciones*, las cuales, señala el autor, sirven de manera particular para construir una identidad transfronteriza de tipo "ideal"; en esta institución participan actores políticos reconocidos por la comunidad, así como líderes carismáticos; el objetivo de esta figura es la movilización de actores gubernamentales y de la iniciativa privada, ya que se busca construir una visión de región común, e impulsar políticas de cooperación, las cuales requieren intervención de múltiples niveles de decisión.

Si bien es cierto, la tipología de Blatter permite reconocer mecanismos utilizados en la gobernanza transfronteriza, tampoco podría considerarse como exhaustiva, ya que existe otro tipo de configuraciones de política pública que inciden en la construcción de una región transfronteriza a partir de espacios subnacionales de diferentes Estados-nación. A diferencia del autor y siguiendo la discusión que antes se ha abordado en este apartado, en este capítulo se prefiere partir de una división por etapas que caracterizan el momento por el que está pasando la región de estudio, pero reconociendo y analizando las cuatro figuras propuestas por el autor. Las etapas que se identifican a continuación están determinadas por las relaciones de conflicto, cooperación, proximidad y complementariedad, así como por la integración económica y la integración internacional. Al interior de estas etapas es como ubicamos las instituciones políticas transfronterizas que menciona Blatter[20] y otras instituciones y políticas públicas que orientaron las diferentes etapas por las que ha atravesado el desarrollo de la frontera norte de México. Cabe señalar que dichas etapas no son excluyentes entre sí, ya que hay etapas que se traslapan, pero ya no como dominantes.

Con base en la propuesta de Jessop[21] sobre las características que distinguen a las regiones transfronterizas (proximidad y complementariedad), en el trabajo de Majone[22] sobre los procesos de integración económica y la nueva configuración te-

---

19 *Idem*.

20 *Idem*.

21 Jessop, Bob, "La economía política…", *op. cit*.

22 Majone, Giandominico, "Gobernanza y relaciones intergubernamentales…", *op. cit*.

rritorial, así como la propuesta de Aguilar[23] sobre el proceso de conformación de la gobernanza , y de Blatter[24] sobre las instituciones políticas transfronterizas (comisiones, conexiones, coaliciones y asociaciones), es que se propone una tipología sobre las diferentes etapas de desarrollo por las que han transitado las regiones fronterizas del norte de México desde principios del siglo XIX hasta principios del siglo XXI, partiendo del carácter de las políticas públicas y la normatividad que se instrumentó en cada periodo. Es importante señalar que la revisión de una buena parte de la normatividad y políticas públicas en la frontera de México con Estados Unidos tiene como base la obra de Barajas, Almaraz, Reyes y Pérez, y en particular el capítulo de Barajas y Almaraz.[25]

1. *Etapa de convenciones y tratados para la resolución de conflictos (1828-1994)*

La formalización de la frontera entre México y Estados Unidos es resultado de un Tratado que se firma entre estos dos países al final de un periodo de confrontaciones, invasiones y disputas por el territorio. La venta de una parte importante del territorio mexicano a Estados Unidos por el presidente Santa Ana, había dejado un gran malestar no sólo entre los ciudadanos, sino también entre la clase política, que advirtieron en ese suceso una vulnerabilidad de la soberanía nacional, y una amenaza constante por la posible pérdida de una nueva porción del territorio.

Como resultado de esta situación amenazante, en el ámbito bilateral se concretaron una serie de convenciones y comisiones de tipo bilateral, orientadas a resolver de manera definitiva los conflictos derivados de la falta de una adecuada delimitación geográfica entre México y Estados Unidos. Una vez que México logra su independencia de España, en 1828 se firma el primer tratado con Estados Unidos, el cual es ratificado hasta 1836 y es conocido como Tratado de Límites entre Estados Unidos y México. Sin embargo, aun con la firma del tratado de por medio, en la región transfronteriza se desarrollan intensas batallas por el territorio, por lo que ambos países deciden en 1848 dar término a dicha situación por medio de la firma del Tratado de Paz, Amistad y Límites (Tratado de Guadalupe Hidalgo), y con el cual no sólo se busca detener la expansión de Estados Unidos hacia México, sino también pacificar la zona de frontera para iniciar su desarrollo, principalmente del territorio mexicano. Aun cuando este evento significó un avance importante en la pacificación de la región fronteriza, el gobierno mexicano se ve en la necesidad

[23] Aguilar, Luis, "Gobernanza: normalización conceptual…", *op. cit*.

[24] Blatter, Joachim, "'From Spaces…", *op. cit*.

[25] Barajas, María del Rosío y Almaraz, Araceli, "Normatividad y políticas de desarrollo económico en la frontera norte de México", en Barajas Escamilla, María del Rosío *et al*., *Desarrollo de la normatividad y las políticas públicas en la frontera norte de México en el siglo XX*, El Colegio de la Frontera Norte, 2011, pp. 145-202. Esta obra surgió después de una colaboración que el equipo de trabajo de El Colegio de la Frontera Norte (encabezado por una servidora) llevó a cabo con la Comisión de Fronteras de la Cámara de Diputados en 2010.

de buscar un nuevo acuerdo con objeto de dar certeza a la población que buscaba asentarse en la región.

De tal forma, que en 1853 se firma el acuerdo bilateral entre los gobiernos de México y Estados Unidos, conocido como el Tratado de Límites (Tratado de la Mesilla), el cual confirma nuevamente las delimitaciones de cada país. En este proceso de institucionalización de los límites geográficos entre estos países, se negocian varias Convenciones de tipo bilateral, los cuales van a coadyuvar a reafirmar los límites entre los dos países:

a) En 1882 se establece la Convención para reponer los monumentos que marcan la línea divisoria entre Paso del Norte y el Océano Pacifico (Tratado de Remonumentación), la cual va a permitir que ambos países erijan monumentos que delimitan el espacio físico a lo largo de la frontera México-Estados Unidos.
b) En 1884, se firma la Convención de la línea divisoria entre México y Estados Unidos, siguiendo el lecho del río Grande y río Colorado (también conocido como Tratado de la Línea Fija), la cual buscaba incorporar en dicha delimitación geográfica los lechos de los ríos más importantes para el sur de Estados Unidos y el norte de México,[26] y a través del cual se va a permitir a los pobladores de la frontera mexicana el acceso al recurso natural compartido, el agua, sin el cual no es posible el desarrollo de las actividades humanas y productivas.
c) Entre 1889 y 1900 ambos países acuerdan la creación de una Convención para el establecimiento de una Comisión Internacional de Límites con carácter temporal y definitivo, cuya función principal sería decidir sobre lo que ocurría en los cauces del río Bravo del norte y el río Colorado, cuya desembocadura llegaba a México procedente de Estados Unidos, y que en ambos casos constituían importantes fuentes de abastecimiento de agua.
d) En 1905 se firma una nueva convención para evitar dificultades originadas por cambios frecuentes en el cauce del río Bravo y Colorado; a esta Convención se le llamó también Tratado de Eliminación de Bancos. Éste constituyó un preciado instrumento bilateral de resolución de conflictos, que obligaba a ambos países a discutir formas de distribución del agua y su reserva.

Es importante mencionar que, como lo señalan Keohane y Nye,[27] las relaciones de interdependencia también se dan en el ámbito ecológico, y los casos de política pública de corte bilateral que se firmaron en esta etapa, dan cuenta de la relevancia de la interdependencia entre ambos países respecto a los recursos naturales compartidos. Al mismo tiempo, los constantes tratados y acuerdos bilaterales que se firmaron en el periodo analizado, dan cuenta de las asimetrías de poder existentes entre las dos naciones.

---

[26] *Idem*.

[27] Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S., 1989, *op. cit*.

La pacificación de la región fronteriza, y su lento pero constante poblamiento, da origen a una etapa en la cual se prioriza la cooperación y la visión de que es posible avanzar a una región compartida, para lo cual los actores gubernamentales juegan un papel determinante, como se muestra en la sección siguiente.

2. *Etapa de desarrollo de políticas de proximidad geográfica de la Frontera Norte (1848-1994)*

Una vez que el territorio de frontera alcanzó un cierto grado de estabilidad, y su poblamiento fue creciente, la región se caracterizó por un intenso intercambio de bienes y servicios, el cual se produjo resultado de dos situaciones: la proximidad geográfica que hacía natural dicho intercambio, y los pocos controles aduanales existentes en dicho periodo. En esta segunda etapa, el desarrollo de la región fronteriza del norte de México fue considerable, toda vez que se diseñaron e instrumentaron un conjunto de normas y políticas que facilitaron el intercambio comercial, primero entre los pobladores y posteriormente entre las empresas de la frontera norte de México y la frontera sur de Estados Unidos.

Las primeras franquicias para la libre importación de alimentos, ropa y artículos de construcción fue habilitada en Matamoros, Tamaulipas entre 1848 y 1952. Dado el éxito de esta medida, otras regiones fronterizas también exigieron del gobierno central un trato similar, autorizándose en 1858 y en forma experimental el Régimen de Zona Libre para cuatro estados también alejados del centro del país: Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila y Chihuahua. Esta normatividad estaría vigente hasta 1905, pero sería suficiente para reafirmar el proceso de interdependencia en la zona con mayor población en ese momento de la región fronteriza entre México y Estados Unidos.

Sin embargo, y como resultado de una fuerte presión al gobierno federal por parte de los gobiernos fronterizos del noreste del país, los cuales demandaban contar con instrumentos legales para facilitar el intercambio comercial y de servicios que se requerían en la región. Habría que recordar que a consecuencia de la puesta en marcha en 1919 de la Ley Volstead,[28] que durante la Gran Depresión prohibió la venta de alcohol en Estados Unidos, se produjo en las ciudades fronterizas del lado mexicano una fuerte demanda de servicios turísticos, que incluía la venta de alcohol. Lo anterior constituyó el marco en el cual entre 1933 y 1935 el gobierno federal aprueba la creación del Régimen de Perímetros Libres y Franjas y Zonas Libres fronterizas para los municipios del estado de Baja California (Tijuana, Ensenada, Mexicali, Tecate y Ensenada). De manera particular, en 1935 es autorizada la ampliación del régimen de franjas y perímetros libres para el municipio fronterizo de San Luis Rio Colorado en Sonora, también como consecuencia de la misma dinámica ya comentada.

[28] Conocida también como "ley seca" o "ley de alcoholes".

En la década de 1930, la población de los estados fronterizos del norte de México ascendía a 2 054 345 habitantes,[29] y sin duda este Régimen de Zona Libre constituyó el punto de partida para el desarrollo de una fuerte dinámica económica e intenso intercambio comercial y social entre los espacios subnacionales de México y Estados Unidos. Dada la importancia de esta dinámica económica y poblacional que se experimentaba hacia finales de la década de 1930, entre 1939 y 1949 el gobierno federal cancela el régimen anterior, y da origen al Régimen de Zonas Libres (RZL) para los estados de Sonora y Baja California, manteniendo esta figura hasta 1994, con constantes ampliaciones en el inter, mismas que tuvieron que ser negociadas cada cinco o diez años, con el consabido efecto de zozobra por parte de los actores de la economía regional, quienes percibían una falta de comprensión y apoyo por parte del gobierno central para satisfacer sus necesidades. Por su parte, el gobierno federal, ya desde la década de 1950, experimentaba una fuerte presión por parte de los empresarios del centro del país, quienes no veían con buenos ojos la extensión de dicho Régimen de Zona Libre, toda vez que lo consideraban una competencia desleal para los productores nacionales, los cuales no podían competir ni en precio ni en calidad con los bienes y servicios que podían obtenerse en cualquier parte del mundo a través del Régimen de Zona Libre, amén de la falta de infraestructura carretera para conectar el centro del país con la región fronteriza del norte de México, pero en particular con el noroeste. Es hasta 1954 y 1960 que los gobiernos subnacionales empiezan a actuar en su propio beneficio, creando leyes como la de Fomento y protección de industrias del estado de Baja California, misma que tenía como objetivo apoyar el desarrollo industrial de la región, dadas las condiciones particulares que presentaba, dependiéndose de insumos y maquinaria de importación, la cual era obtenida a través del régimen de zona libre.

Por el tipo de normatividad que se utilizó en este periodo, la proximidad fue la variable más importante para acercar a la región fronteriza de México y Estados Unidos, toda vez que el lado mexicano demandaba bienes y servicios que eran producidos o al menos comercializados por el lado norteamericano de la frontera, con lo cual señalamos que es en este periodo que se empieza a gestar una clara interdependencia económica entre las regiones fronterizas de ambos países.

3. *Etapa de programas y comisiones bilaterales de cooperación y redes transfronterizas basadas en la complementariedad (1942-1993)*

En la década de 1940, la región fronteriza del norte de México tenía ya su propia fortaleza: una población creciente y una dinámica económica basada en la in-

[29] Por orden de importancia, el Censo de Población reporta que en 1930 la población fronteriza del norte de México se distribuía de la siguiente manera: Chihuahua, 491 792 hab.; Coahuila, 436 425 hab.; Nuevo León, 417 491 hab.; Tamaulipas, 344 039 hab.; Sonora, 316 271 hab. y Baja California tan sólo registró 48 327 hab. Disponible en: *http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv1930/default.aspx*. Consultado el 4 de marzo de 2013.

teracción transfronteriza y el comercio internacional, por lo que el surgimiento de procesos de cooperación era una condición natural a la que se llegaba.

En estos años, Estados Unidos estaba en franco desarrollo económico, creando la infraestructura urbana e industrial que le permitiría desarrollar y expandir su economía. La construcción del ferrocarril que buscaba cruzar de este a oeste con objeto de conectar alejadas regiones dentro de Estados Unidos, sólo sería posible con la obtención de mano de obra barata dispuesta a participar en largas jornadas de trabajo, en muchos casos en el desierto, y bajo condiciones climáticas extremas. Por ello a partir de 1942, México y Estados Unidos signan el ampliamente conocido Programa Bracero. En este Programa participó un número significativo de trabajadores mexicanos, en particular de trabajadores del campo que abandonaban las zonas rurales en busca de una mejora en sus condiciones de vida. A pesar de su éxito, y una vez que Estados Unidos hubiese completado su objetivo, de manera unilateral decide cancelar dicho programa, ejerciendo su poder real en la relación de interdependencia que ya guardaba entonces con México.

Lo cierto es que el Programa Bracero había sido durante su corta existencia, un buen punto de partida de la migración mexicana hacia Estados Unidos, y su cancelación constituyó el inicio de la migración de mexicanos a las ciudades y estados fronterizos del norte de México. El intenso flujo de personas que se da en este periodo, llevó a la creación en 1943 de la Asociación Mexicana-Estadounidense de Salud, con el objetivo de prevenir y resolver problemas de salud pública que se empezaban a desarrollar en la región fronteriza, como consecuencia de los amplios flujos de personas que de ambos lados interactuaban en las zonas fronterizas, como resultado de una proximidad geográfica importante entre pares de ciudades, tales como Tijuana-San Diego, Ciudad Juárez-El Paso, Nogales-Nogales, Matamoros-Brownsville, Nuevo Laredo-Laredo, entre otros.

En este periodo surgen algunos mecanismos de cooperación *ad hoc* a las zonas fronterizas que en particular mantienen relaciones económicas y sociales muy estrechas, este es el caso de la conformación en 1959 de la Comisión Sonora-Arizona, misma que experimenta una primera etapa entre 1959 y 1979, y cuya importancia reside en que es el primer esfuerzo de búsqueda de mayor complementariedad y de creación de una visión conjunta de región transfronteriza, con posibilidad de potenciar el desarrollo de la región Sonora-Arizona a partir de unir las fortalezas de ambos estados fronterizos. Procesos de cooperación como el anterior, se mantendrían hasta principios del siglo XXI, bajo el estímulo de fenómenos como el crecimiento de la migración y el narcotráfico, que vendrían a complejizar la relación entre México y Estados Unidos y entre los estados fronterizos de ambos países, aunado al problema de la seguridad, principal prioridad para Estados Unidos, contaminando con ello la intensa interdependencia socioeconómica que se había desarrollado en la región en las últimas décadas.

Otro esquema de cooperación que fue importante en la década de 1980, es el Programa de Ciudades Gemelas, el cual buscaba aprovechar la cercanía geográfica de algunas ciudades fronterizas para estimular un desarrollo conjunto. Algunas de las ciudades que participaron de dicho concepto fueron Tijuana-San Diego, Ciudad

Juárez-El Paso, Nogales-Nogales, Laredo-Nuevo Laredo y Matamoros-Brownsville. La importancia de este esquema radica en que estos pares de ciudades fronterizas se identifican a sí mismas por su alto grado de interacción e interdependencia, y aunque el esquema como tal no se mantuvo ni evolucionó hacia otros niveles, el concepto de región construida a partir de la contigüidad geográfica y la complementariedad sí penetró en el público, y en muchos espacios públicos y privados se sigue utilizando el concepto de ciudades gemelas.

En 1980 surge un importante mecanismo bilateral de cooperación, la Comisión Binacional México-Estados Unidos, que tiene en sus manos la construcción de la agenda que contiene los temas relevantes en la relación bilateral entre los dos países; a través de dicha comisión se han discutido y resuelto las principales temáticas que plantea cualquiera de los dos países. Cabe señalar que este mecanismo, en el que ahora tiene un asiento la Conferencia de Gobernadores Fronterizos, históricamente ha tenido un alto componente de discusión sobre los temas de la frontera.

Otra área de colaboración importante que ha involucrado a las regiones fronterizas entre México y Estados Unidos es el tema migratorio. En 1980 se crea el Programa Binacional de Educación Migrante, el cual reclama una participación conjunta de ambos países para asegurar la educación de la población migrante y de sus hijos. Este mecanismo ha permitido que en particular en las zonas fronterizas de Estados Unidos se atienda a este segmento de la población, con objeto de ofrecerles programas educativos *ad hoc*, tal y como requieren los trabajadores migrantes y sus familias, quienes al menos en estos años se ocupaban en las labores del campo, actividades que les imponía una movilidad continua. El fuerte flujo migratorio en la década de los ochenta, lleva a ambos países a acordar en 1993 el esquema de Enlaces Fronterizos que va a situarse en el ámbito de la migración y la seguridad fronteriza.

Bajo los procesos de desarrollo industrial compartido, el tema ambiental va a jugar un papel muy importante en las regiones fronterizas, ya que los grupos ambientalistas y sindicatos del sector manufacturero en Estados Unidos por mucho tiempo han criticado fuertemente el deterioro ambiental que supone estos procesos, y las poblaciones fronterizas en el norte de México han rechazado la falta de cuidado del medio ambiente por muchas de las industrias que se relocalizan en estos espacios, de tal forma que en 1983 se firma el Acuerdo de La Paz, que representó un convenio central entre México y Estados Unidos para la protección y mejoramiento del medio ambiente en la zona fronteriza, por medio del cual se define la cobertura del plan para las franjas fronterizas.[30] Este acuerdo se reforzaría en 1992 con la creación del Plan Integral Ambiental de la Frontera Norte. Nuevamente en 2003 se signa

[30] En el Acuerdo de la Paz de 1983 se definió que la zona fronteriza será considerada a través de 100 kilómetros (62.5 millas) de franja fronteriza de cada lado del límite internacional de México y Estados Unidos, contabilizándose 48 condados en Estados Unidos y 80 municipios en México. Sin embargo, este espacio posteriormente se recorrió en el lado mexicano hasta 300 kilómetros. Fuente: Biblioteca Virtual en Salud Fronteriza. Disponible en: *http://www.infofrontera.org/php/level.php?lang=es&component=19&item=5*. Consultado el 10 de junio de 2011. El U.S. Customs and Border Protection señala que asciende a 42, el número de puertos de entrada entre Estados Unidos y México. Disponible en: *http://apps.cbp.gov/bwt/*. Consultado el 10 de junio de 2011.

un nuevo Programa Ambiental México-Estados Unidos que, como en los otros casos, refleja una problemática principalmente de orden transfronterizo.

En 1980 se conforma un interesante mecanismo de cooperación transfronteriza, se trata de la Conferencia de Gobernadores Fronterizos (CGF), que desde su conformación contó con la participación de los 10 gobernadores de los estados fronterizos: seis de México y cuatro de Estados Unidos. Cabe destacar, que durante los primeros años de funcionamiento de este esquema de cooperación, el mismo recibió muchas críticas, ya que algunos actores del entorno transfronterizo argumentaban que se trataba de un club de amigos, que expresaba poca voluntad para avanzar en forma seria y consistente hacia la construcción de una región transfronteriza, que aprovechara la proximidad geográfica para estimular la complementariedad en diversos procesos y para generar valor en las comunidades transfronterizas.

A pesar de los pronósticos, el esquema de la CGF logró sobrevivir, y previo a la firma del TLCAN a principios de la década de los noventa, los gobernadores fronterizos fueron muy activos en pro del proyecto de integración económica entre México, Estados Unidos y Canadá, al cual le veían muchas bondades para impulsar la competitividad en la región transfronteriza entre México y Estados Unidos. De alguna forma, estos actores institucionales abrazaron la propuesta de la conformación de un Banco de Desarrollo, reeditando los fondos estructurales de la UE, y también apoyaron la creación de una Comisión de Cooperación Ambiental (CCA), impulsada particularmente por los gobernadores fronterizos del sur de Estados Unidos.

Sin embargo, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 contaminaron la agenda de la CGF, de tal forma que los temas que tenían que ver la agilización del cruce fronterizo para mantener la competitividad de las redes globales de producción, así como del comercio transfronterizo, tomaron un matiz de seguridad, creciendo con ello las barreras no arancelarias al comercio, situación que se ha impuesto hasta estos días.

Otro de los temas de la agenda bilateral México-Estados Unidos que también va a tener un impacto a nivel transfronterizo es el Acuerdo Binacional UC Mexus-Conacyt-Comisión Binacional de Ciencia y Tecnología, en 1997, que plantea fomentar la cooperación en el ámbito de la ciencia y la tecnología, aprovechando la participación de las regiones fronterizas en las redes globales de producción, y el surgimiento de clústeres del conocimiento en diversos espacios de la frontera,[31] de tal forma que la transferencia de tecnología se convierte en un elemento central para generar procesos de innovación y aprendizaje regional.

En el ámbito transfronterizo, otro tema relevante es el relativo a la salud pública, ya que dados los amplios flujos migratorios, enfermedades como la tuberculosis, y el VIH requieren de acciones concertadas, de tal forma que en 2001 se crea la

[31] Barajas Escamilla, María del Rosío, "Complejos industriales en el sur de Estados Unidos y su relación con el crecimiento de los centros maquiladores en el norte de México", en González-Aréchiga, Bernardo y Barajas Escamilla, María del Rosío (coord.), *Las maquiladoras: ajuste estructural y desarrollo regional*, Tijuana, Ed. Cárdenas; Celaya, Minerva y Barajas Escamilla, María del Rosío, "La academia y el sector productivo en Baja California. Los actores y su capacidad de vinculación para la producción, difusión y la transferencia de conocimiento y la innovación", *Revista Región y Sociedad*, El Colegio de Sonora, vol. XXIV, núm. 55, septiembre-diciembre, pp. 41-80.

Comisión Salud Fronteriza México-Estados Unidos. Cabe señalar que esta comisión ha permitido a los gobiernos subnacionales actuar coordinadamente en el ámbito transfronterizo para impulsar campañas preventivas de salud materna, de la niñez y otras; en este esquema de cooperación, los gobiernos locales se han convertido en actores claves para la visibilidad de la comisión, la cual ha tenido la capacidad de ejercer un importante grado de gobernanza en el sector salud.

Los Programas, Asociaciones y Comisiones de orden bilateral aparecen en este periodo como formas predominantes de cooperación entre México y Estados Unidos, pero de efecto particular en sus regiones fronterizas, mismas que van a ser protagónicas en estos acuerdos de corte bilateral.

4. *Etapa de integración económica y complementariedad con base en políticas nacionales de desarrollo fronterizo (1961-1983)*

La década de los años sesenta marca un parteaguas en el desarrollo de la frontera norte, ya que para entonces su población se había duplicado con respecto a la década de 1930. De acuerdo con el Censo General de Población, en 1960 la población de los estados fronterizos del norte de México ascendía a 5 541 100 habitantes,[32] lo que representaba un crecimiento poblacional muy rápido. Durante este periodo se impulsa un conjunto de políticas públicas de corte federal pero para la frontera norte de México, con el objeto de propiciar una mayor complementariedad económica entre la frontera norte de México y la frontera sur de Estados Unidos, en particular en el sector servicios, agrícola e industrial.[33]

De 1960 a 1980, el diseño de políticas nacionales de corte regional estuvo monopolizado por el gobierno federal, existiendo una fuerte centralización en la toma de decisiones; los gobiernos estatales fronterizos se caracterizaban por su limitada capacidad para influir en el diseño de políticas regionales y dependían de los recursos económicos que les proveía el gobierno central para echar a andar dichas políticas.

Entre 1961 y 1965 se pone en marcha el Programa Nacional Fronterizo (Pronaf), mismo que plantea como objetivo último el desarrollo de la región fronteriza del norte de México, esto a través de crear la infraestructura requerida para impulsar el desarrollo productivo y económico. En este periodo la frontera norte sufría de un serio retraso en su desarrollo urbano, y la falta de infraestructura que conectara esta región con los más cercanos centros poblacionales y productivos, en particular en el caso del noreste.[34]

---

[32] De acuerdo con el Censo General de Población, en 1960 la misma se distribuía de la siguiente forma: Chihuahua, 1 226 793 hab.; Nuevo León, 1 078 848 hab.; Tamaulipas, 1 024 182 hab.; Coahuila, 907 734 hab.; Sonora, 783 378 hab. y Baja California, 520 165 habitantes. Disponible en: *http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/1960/bc/VIIICGPEBC60I.pdf*. Consultado el 4 de marzo de 2013.

[33] Barajas, María del Rosío y Araceli Almaraz, "Normatividad y políticas de desarrollo…", *op. cit.*

[34] Desafortunadamente, esta condición se ha agravado con los años y con la falta de apoyo del gobierno federal a los gobiernos estatales en el tema de la infraestructura urbana, pese al crecimiento poblacional por encima de la media nacional.

En tanto, entre 1965 y 1971 con la nueva administración federal, se impulsa un nuevo programa de desarrollo fronterizo, llamado Programa de Industrialización Fronteriza (PIF), y en el cual se propuso como principal instrumento el desarrollo del sector industrial, aprovechando la tendencia de relocalización de segmentos de la manufactura que se daba en los principales países desarrollados, entre ellos Estados Unidos; este programa ofrecía la posibilidad de impulsar procesos de complementariedad en el ámbito transfronterizo.

Para impulsar el PIF, como parte de una política sexenal para la frontera norte, se crea el Programa de la Industria Maquiladora de Exportación (IME), que se basaba en la atracción de inversión extranjera directa, principalmente proveniente del sur de Estados Unidos; a través de la IME, y que sería sin duda el detonante del desarrollo industrial a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos. Bajo este esquema, se trasladaban a las principales ciudades de la frontera norte como Tijuana, Ciudad Juárez, Nogales, Matamoros, Nuevo Laredo, procesos productivos basados en el ensamble simple y de bajo valor agregado, aprovechando los bajos costos de producción que ofrecía la región y la abundante mano de obra de baja calificación, cuyo origen era principalmente migrante. Para lograr el propósito anterior, se tuvieron que implementar políticas adicionales, como fue la regulación aduanal de las operaciones temporales, que eran la base de la industria maquiladora.

Por la importancia de la política aduanera para el comercio transfronterizo e internacional, debe señalarse que entre 1958 y 1966 el gobierno federal procedió a realizar cambios importantes en el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, para adaptarlo al código aduanero de Estados Unidos. En 1972 se modificó el artículo 321 del Código Aduanero, el cual fue la base de operación de la industria maquiladora de exportación; otras transformaciones a las leyes aduanales le siguieron, con objeto de asegurar y estimular la operación de las actividades de maquila como parte de la operación de las redes globales de producción.

Siguiendo con estas políticas nacionales de aplicación subregional, el gobierno mexicano impulsa el Programa de Industrialización de la Frontera Norte de México (PIF) con vigencia entre 1971 y 1977, y el cual mantiene en esencia el modelo anterior, de impulsar las actividades de subcontratación internacional, anclando con ello desde una política federal el desarrollo de la frontera norte al desarrollo económico de la frontera sur de Estados Unidos, ello a través de la intensificación del comercio fronterizo, el desarrollo industrial y los flujos turísticos de norte a sur. A diferencia del programa anterior, en esta ocasión en 1972 se crea un mecanismo que vigilará y estará a cargo de la instrumentación de esta política, la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres. Se buscaba que la comisión intersecretarial hiciese las funciones de gobernanza sobre el proceso de desarrollo en la frontera norte de México. Lo interesante de este mecanismo, es que reafirma la normatividad que había sido central para el desarrollo fronterizo hasta la década de 1960, los Regímenes de Zonas y Perímetros Libres. Bajo esta normatividad, en 1972 se extiende la Franquicia de importación de artículos extranjeros a comerciantes en BC y parcial de Sonora.

En este modelo de desarrollo industrial, la inversión extranjera directa es el principal mecanismo de financiamiento, y por ello se realizan modificaciones a la ley de inversión con objeto de que se ajuste a las nuevas necesidades de inversión. De tal forma que en 1973 se crea la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, así como también se crea la Comisión Nacional de Inversión Extranjera. Ambos instrumentos van a tener un carácter estratégico en apoyo a la creciente interacción e interdependencia económica, que ya entonces es clara entre México y Estados Unidos a partir de la IME. Es importante mencionar que es en la región fronteriza donde históricamente se ha concentrado más de una cuarta parte de dicha inversión, predominando la inversión estadounidense.

Otro programa nacional fronterizo que le da continuidad a la política de complementariedad es el Programa Nacional de las Franjas Fronterizas y Zonas y Perímetros Libres (Pronadef), el cual tiene una vigencia entre 1977 y 1983 y que es igualmente impulsado por el gobierno nacional para las regiones subnacionales de la frontera norte. Este programa también es acompañado de dos importantes instrumentos: la Comisión Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas y Perímetros Libres y la Coordinación General del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres. Bajo este programa se consolida la decisión del gobierno nacional para aprovechar la proximidad entre la frontera norte de México con la frontera sur de Estados Unidos y para impulsar los procesos de complementariedad, como alternativa de desarrollo de una región alejada de los más importantes centros productivos del país.

V. Etapa de Integración Regional con América del Norte y políticas de cooperación bilateral y transfronteriza (1984-2015)

En México, el modelo de desarrollo industrial basado en la sustitución de importaciones entra en una franca crisis en la década de 1970, en tanto el proceso de globalización empuja a los diversos países hacia procesos de liberalización e integración económica. México no es la excepción, y a partir de mediados de los ochenta, hay una clara decisión por parte de la clase política del país para modificar el modelo de crecimiento económico. Aun cuando existían diversos procesos de integración en marcha, como el Mercosur,[35] la definición del gobierno central fue la de avanzar hacia una mayor integración económica con Estados Unidos, a través del desarrollo de un modelo exportador. En alineación con dicha visión, entre 1984-1988 se crea el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, en el cual claramente se prioriza nuevamente el modelo exportador sobre un modelo de producción interna.

[35] Acuerdo en el que participan países como Brasil, Argentina, Venezuela, Paraguay, Uruguay y Bolivia.

En ese contexto, la frontera norte ya jugaba un papel importante, de tal forma que entre 1985 y 1988 se pone en marcha el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte, cuyo eje es el Programa de Importación Temporal para producir artículos de Exportación (Pitex), el cual sustituye al Régimen de Zonas y Perímetros Libres; bajo este esquema, se preveía que el Programa de la Industria Maquiladora (IME) perdiera fuerza y se empezara a subsumir en el esquema Pitex.

A partir de mediados de los ochenta, se cierra un ciclo de programas nacionales dirigidos a las regiones fronterizas, que no sólo reconocía la vocación exportadora de la región fronteriza, sino que también le apostaba al desarrollo de una industria regional, objetivo que prácticamente queda cancelado bajo el nuevo paradigma de desarrollo industrial basado en un modelo exportador. Bajo este nuevo modelo, el principal mercado previsible para las exportaciones mexicanas era el estadounidense, y con ello se le apostaba a intensificar el grado de interdependencia asimétrica entre los dos países, de tal forma que desde principios de la década de 1990 se vislumbraba el avance hacia la construcción de un proceso de integración de América del Norte, donde México tomaba parte.

En 1993 se firma el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá; resulta interesante que en el proceso de negociación de este tratado trilateral, el sector empresarial de las regiones fronterizas del norte de México y del sur de Estados Unidos actuaron en su momento bajo una visión de región transfronteriza, señalando las bondades y beneficios que en materia económica tendría la región con la firma de este acuerdo comercial. El acuerdo preveía que México iniciaría una reducción gradual de sus tarifas arancelarias frente a Estados Unidos, mientras en el primer año, Estados Unidos reducía sus tarifas para la entrada de productos de México en un 61% y Canadá en un 88.4 por ciento.

Junto a la firma del TLCAN, se signan otros acuerdos paralelos, los cuales van a tener un impacto directo para las regiones fronterizas, en particular entre México y Estados unidos. En 1993 se firma el Acuerdo de Cooperación Ambiental entre México, Estados Unidos y Canadá (CCA), que buscó responder a las preocupaciones expresadas por los grupos ambientalistas sobre las consecuencias negativas para el medio ambiente de las regiones fronterizas, producto de un rápido desarrollo industrial y económico entre los tres países. Alineado a este objetivo, también se crean en la misma fecha otros dos importantes mecanismos de cooperación, mismos que van a tener como referente los programas Interreg,[36] los cuales se pusieron en marcha en la UE para apoyar el desarrollo de regiones transfronterizas. De esta forma surge la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef), que va a estar orientada a brindar el apoyo técnico para que las localidades fronterizas de México y Estados Unidos desarrollen proyectos en cinco áreas: agua y drenaje, residuos sólidos, calidad del aire, eficiencia energética y otros proyectos. En tanto el Banco de Desarrollo de América del Norte (Bandan), el cual se considera una ins-

[36] El programa de Cooperación Territorial Europea, se instrumenta por primera vez para el periodo 1990-1993, y está dirigido a fomentar la cooperación y las acciones conjuntas entre países miembros de la UE a tres niveles: transfronteriza (Interreg A), transnacional (Interreg B) e Interregional (Interreg C). Hasta el momento se han desarrollado cinco grandes programas.

titución hermana y complementaria de la Cocef, tiene entre sus objetivos financiar los proyectos que han sido presentados y aprobados previamente por la Cocef, la cual cuenta con una estructura directiva que facilita la gobernanza transfronteriza.[37]

Los efectos de la firma del TLCAN han sido entre otros, una profundización en la interdependencia económica entre México y Estados Unidos, pero de carácter asimétrico, esto a pesar de los esfuerzos claramente insuficientes del gobierno mexicano para diversificar su economía. Un dato relevante es lo que sucede en 2000, en donde México destinó el 88.73% de sus exportaciones al mercado estadounidense, aun cuando 10 años después, es decir, en 2010, ya esta proporción era sólo del 73.10%, y ello se explica por el hecho de que después del TLCAN, México firmó otros acuerdos paralelos, en especial con Europa y ello le permitió en alguna medida, diversificar sus exportaciones. Algo similar sucedió con las importaciones, en 2000, México obtenía en el mercado estadounidense el 73.10% de sus importaciones, y en 2010 ya sólo el 49.69%, lo cual obedece más a un proceso de diversificación que de disminución de las importaciones vía sustitución con producción nacional.

Otros temas que surgieron en el contexto del proceso de integración de América del Norte en la década de los noventa, fue la presión estadounidense para que México participase en la lucha contra el narcotráfico; se reclamaba una coordinación gubernamental más eficiente, donde los gobiernos fronterizos de México-Estados Unidos estarían llamados a jugar un papel de co-responsabilidad con sus gobiernos centrales; con dicho propósito se creó en 1997, la Alianza México-Estados Unidos contra las drogas, cuyo principal propósito fue el intercambio de información entre gobiernos y el desarrollo de acciones conjuntas para detener el tráfico de drogas; lo cierto es que aun cuando se argumentaba que bajo este programa se abría el espacio para construir un proceso de gobernanza más amplio para dirigir la lucha contra el narcotráfico, en este tema, el gobierno de Estados Unidos de manera continua ha encabezado la política a seguir. Los efectos de estas políticas en las regiones fronterizas, particularmente de México, se han visto seriamente afectadas por ciclos de violencia que ha traído aparejado el combate al narcotráfico.

La etapa de seguridad e integración fronteriza

En el marco de la integración económica de América del Norte, en 2001 los tres países participantes en el TLCAN concertaron una estrategia para impulsar una mayor prosperidad en toda la región, y ésta fue a través de la Alianza para la Prosperidad de América del Norte, proyecto ambicioso que contemplaba la búsqueda de una articulación productiva más amplia, así como un proceso de homologación en los códigos aduaneros, entre otros.

Aunque hubo ciertos avances en el proceso de generar una gobernanza para la búsqueda de la prosperidad de las regiones fronterizas de México y Estados Unidos,

[37] El Consejo Directivo Binacional está constituido por 10 miembros: tres representantes del gobierno central por cada país, un representante por un estado fronterizo de México y Estados Unidos, y un representante de la sociedad civil por cada región fronteriza.

esta iniciativa se vio truncada por la nueva política unilateral que ha impuesto Estados Unidos sobre su relación con México y Canadá, después de 2001, y que tiene que ver con el tema de la seguridad. De tal forma, que el APAN se convirtió en 2003 en el Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), donde el tema de la seguridad se convirtió en un elemento central, como serán muchas de las políticas bilaterales y de corte transfronterizo que se impulsarán en los años subsiguientes.

De hecho, después de los ataques terroristas de 2001 en Estados Unidos, la política bilateral entre México y Estados Unidos, estuvo dominada por el tema de la seguridad fronteriza, dejando muy poco espacio para las políticas de cooperación para el desarrollo compartido en las regiones fronterizas. En 2002, se instrumentó el Plan de acción para la frontera México-Estados Unidos Infraestructura segura, cuyo objetivo fue contar con infraestructura de alta tecnología (bajo la idea de crear la llamada "frontera inteligente" o "Smart Border Agreement") para detectar, por un lado, posibles ataques terroristas y, por otro, detener el tráfico de drogas, cuya demanda ha sido creciente entre diversos estratos de la población estadounidense. Sin duda para el país vecino, el costo de transacción de la lucha contra el narcotráfico es menor si se desarrolla en los puertos de entrada de su país, que si se desarrolla en las calles de sus principales ciudades.[38]

La importancia de la frontera en términos del movimiento de personas y mercancía en los datos que nos presenta[39] que señala que en 2012, se registraron cruces fronterizos de más de 62 millones de automóviles particulares, dos millones de pasajeros de camión y 41 millones de peatones. En datos más específicos en 2015 se registraron cruces fronterizos de 74 158 801 automóviles particulares, 2 554 064 pasajeros de camión y 41 179 967 peatones según datos del U.S. Department of Transportation, 2016. Disponible en: *http://transborder.bts.gov/programs/international/transborder/TBDR_BC/TBDR_BCTSA.html*.

Algunos instrumentos que fueron puestos en práctica con el Smart Border Agreement fueron los siguientes: Secure Electronic Network for Travelers' Rapid Inspection (SENTRI), utilizados hasta ahora en los principales puertos de cruce como Tijuana, Ciudad Juárez, Calexico, Laredo y Brownsville, y que consiste en la preselección como viajero confiable;[40] también se diseñó e implementó el Securing the Flow of Goods, que busca que tanto importadores como exportadores cumplan también este proceso de pre-calificación para considerarse importadores y exportadores seguros; Rail Vehicle y Cargo Inspection Technology es utilizada para facili-

[38] CRS Report for Congress. Border Security and the Southwest Border: Background, Legislation and Issues, 2005. Disponible en: *http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/rl33106.pdf*. Consultado el 10 de julio de 2016.

[39] Vega, Gustavo y Campos, Francisco E., "México y Estados Unidos: comercio, desarrollo y políticas de gestión de la frontera a partir del 11 de septiembre de 2001", en Barajas Escamilla, Ma. del Rosío *et al.*, *Fronteras y procesos de integración regional. Estudios comparados entre América y Europa*, El Colegio de la Frontera Norte, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, Juan Pablos Editor, México, 2015.

[40] Para lo cual es necesario satisfacer un conjunto de requerimientos establecidos por el gobierno norteamericano.

tar y eficientizar la inspección secundaria a vehículos de carga tanto en transporte ferroviario como terrestre; también se creó el mecanismo de Customs-Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT) y FAST, que constituye otro sistema de precertificación para manejo de carga segura, tanto por aire, tren, mar o vía terrestre.

Desafortunadamente, esta política norteamericana de lucha anti-terrorista y de combate al narcotráfico, ha sido aprovechada para combatir la migración, en particular la de la población que migra tanto de México como de otros países de América Central y Latinoamérica, y que utilizan como cruce la frontera de México con Estados Unidos. Con lo anterior, el proceso migratorio, ampliamente estudiado y explicado por expertos en el tema, pasa a ser criminalizado, dejando de lado su relación con los mercados de trabajo que demandan de esta mano de obra, la cual ha sufrido una evolución interesante, ya que hoy en día no solamente emigra población de baja calificación, sino también población de mayor calificación, que responde a su propio mercado laboral.

En 2005, un importante reporte desarrollado para el Congreso norteamericano,[41] presenta un interesante análisis sobre los principales mecanismos de consulta y cooperación continua que en el último periodo dan cuenta de la relación entre México y Estados Unidos, mismos que tienen un efecto importante sobre las regiones transfronterizas: reuniones periódicas entre ambos presidentes; reunión anual binacional a nivel de secretarías,[42] en donde se reúnen los 10 grupos de trabajo que existen alrededor de los principales temas de la relación bilateral; reuniones anuales de delegaciones del congreso, como parte del Grupo Interparlamentario México-Estados Unidos;[43] las reuniones de los diversos grupos de trabajo alrededor del TLCAN; reuniones de programas específicos de cooperación como el de la Comisión Ambiental de Cooperación Fronteriza (BECC), la Comisión de Salud Fronteriza México-Estados Unidos,[44] y el Grupo de Trabajo en Puentes y Cruces fronterizos.[45]

Sin embargo, después de este periodo, han surgido otros mecanismos de cooperación, aunque su común denominador es el tema de la seguridad, esto por encima del tema de la cooperación para el desarrollo. De manera particular, la lucha contra el narcotráfico ha sido apoyada por los gobiernos de México y Estados Unidos, bajo el Plan Mérida, puesto en marcha en 2008. Bajo este plan, el gobierno mexicano se comprometió a sellar sus fronteras (norte y sur) para cerrarle el paso no sólo a posibles ataques terroristas o a narcotraficantes, sino también a la población migrante que busca cruzar la frontera para ir en búsqueda de mejores condiciones de vida. El principal argumento que utiliza el gobierno norteamericano, a través de

[41] CRS Report for Congress. Border Security and the Southwest Border: Background, Legislation and Issues, 2005, *op. cit*.

[42] Esta comisión inició su funcionamiento desde 1981, y fue inaugurada por los presidentes Ronald Reagan y José López Portillo.

[43] Este grupo de trabajo bilateral fue instalado por primera vez en 1961, y aunque algunos años no ha sesionado, fue recientemente reactivado.

[44] Encabezado en 2000 por los secretarios de Salud de México y Estados Unidos.

[45] Este grupo celebró recientemente su trigésimo novena reunión y es parte de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

Homeland Security,[46] es la existencia de redes criminales que se dedican tanto al cruce ilegal de drogas como de personas; por su parte, el gobierno norteamericano accedió a otorgar recursos económicos al gobierno mexicano para llevar a cabo esta tarea, siendo principalmente dicha contribución en especie, es decir, a través de dotación de armamento, pero, como se ha argumentado por algunos estudiosos del tema,[47] este recurso es mínimo en comparación con lo que reciben países como Israel, entre otros.

Cabe señalar que pequeñas cantidades de dichos fondos han tenido que ser invertidos en ciudades fronterizas como Ciudad Juárez y Tijuana, después de que se han presentado fuertes críticas a este programa, con el propósito de apoyar la reconstrucción del tejido social de una población altamente violentada por el combate al narcotráfico y crimen organizado.

Otro tema que es abordado como parte de las relaciones transfronterizas después de 2001, y que se convierte en central para el desarrollo de las regiones fronterizas, en particular del norte de México es el combate al caos urbano y al déficit en infraestructura urbana, la cual es resultado de un acelerado crecimiento poblacional, por arriba del promedio nacional, en condiciones de anarquía urbana, pobreza patrimonial y un histórico rezago de infraestructura urbana, ya que desde la década de 1990, se ha priorizado la inversión pública en la infraestructura industrial con objeto de atender el crecimiento del sector manufacturero, dedicándose muy poca de esa inversión a la dotación de servicios a la vivienda y equipamiento de alumbrado público, entre otros.

Diversos esfuerzos entre pares de ciudades fronterizas se han desarrollado en la primera década del siglo XXI para generar procesos de planeación transfronteriza (Tijuana-San Diego, Ciudad Juárez-El Paso, Nogales-Nogales).

En 2009, la Conferencia de Gobernadores Fronterizos (CGF), en su XXVII sesión en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, presenta el Plan Indicativo de Desarrollo Competitivo y Sustentable de la Región Transfronteriza México-Estados Unidos.[48]

Se buscaba ser el referente de planeación de largo plazo para la región. Sin embargo, iniciativas de ley de gobernadores de Arizona como la SB1070 en 2010 y la SB1377en 2016, que buscaban imponer sentencias máximas para personas indocumentadas que cometieran algún delito en el estado, han enrarecido el ambiente de cooperación y el plan indicativo mencionado, no ha logrado consolidarse como un verdadero instrumento de planeación transfronteriza.

---

[46] Homeland Security es una de las agencias del gobierno federal norteamericano que mayor poder y presupuesto concentra después de 2001. Son claros sus esfuerzos por mantener una visión de "un país en guerra", ya que ello le asegura a sus dirigentes una influencia fundamental tanto en la política exterior como interior de dicho país.

[47] Escamilla Hamm, Patricia Elena, "Normatividad y políticas de seguridad nacional en la frontera norte", en Barajas Escamilla, María del Rosío *et al.*, *Desarrollo de la normatividad y las políticas públicas en la frontera norte de México en el siglo XX*, El Colegio de la Frontera Norte, 2011, pp. 255-295.

[48] La elaboración de este plan fue coordinada por El Colegio de la Frontera Norte y el Woodrow Wilson International Center for Scholars, logrando la participación de diversas instituciones a lo largo de la frontera México-Estados Unidos.

Finalmente, cabe mencionar un nuevo mecanismo que se ha propuesto desde 2015 para retomar la cooperación entre México y Estados Unidos en dirección de la cooperación para el desarrollo, y es el llamado Diálogo Económico de Alto Nivel entre México y Estados Unidos, mismo que ha creado un Comité Ejecutivo Bilateral México-EUA para la Administración de la Frontera en el siglo XXI. Son muchos los temas que recupera este diálogo, se podría decir que es una re-edición del APAN de 2001, será interesante esperar ver sus alcances y resultados, en particular para el desarrollo compartido de la frontera de México con Estados Unidos.

VI. Conclusiones

La proximidad y complementariedad son condiciones que caracterizan las relaciones que se establecen entre regiones fronterizas o regiones subnacionales de distintos países. Sin embargo, dichos procesos no podrían entenderse si no se analizan en una perspectiva más amplia, como lo es la interdependencia económica, social y ecológica que establecen los diversos países, en particular aquellos que mantienen una cercanía geográfica.

La globalización ha propiciado que los diversos Estados-nación atraviesen por un proceso de restructuración territorial como consecuencia de su participación en amplios procesos de integración económica, social y política. Esta reconfiguración espacial modifica la función de las regiones fronterizas y propicia la construcción de regiones transfronterizas caracterizados por la proximidad geográfica y la búsqueda de complementariedad.

El desarrollo de la región fronteriza del norte de México y su avance hacia la construcción de una región transfronteriza, no podría entenderse sin considerar las diversas etapas por las que ha atravesado la misma y por la normatividad y políticas públicas que se han implementado en los diferentes niveles de la institucionalidad que influyen en la región fronteriza entre México y Estados Unidos: trilateral, bilateral, federal, estatal, local y transfronterizo. Sin duda en este proceso de desarrollo fronterizo, la política bilateral y transfronteriza han sido instrumentos de suma importancia, ya sea a través de los Tratados y Acuerdos, Comisiones, Conexiones, Coaliciones y Asociaciones.

No menos importante ha sido la política federal de aplicación para la frontera norte, que en gran medida delineó su modelo de desarrollo, el cual desde épocas tempranas estuvo claramente vinculado a su integración con la frontera sur de Estados Unidos.

En tanto, en los años recientes, los actores locales, tanto gubernamentales, como del sector privado y social han jugado un papel importante en la construcción de la gobernanza en el espacio de la cooperación transfronteriza.

En los últimos años, el proceso de construcción de la región transfronteriza entre México y Estados Unidos se ha visto amenazado por la política unilateral de seguridad impuesta por Estados Unidos, creando fuertes inhibidores al proceso de in-

terdependencia económica y social y que amenaza los procesos de cooperación y gobernanza en la región de estudio. La última parte de este apretado resumen, da cuenta de la importancia de la política bilateral con claros efectos sobre las regiones fronterizas del norte de México y del sur de Estados Unidos, sin que exista un claro y preciso involucramiento de autoridades estatales y locales que puedan influir sobre la orientación de políticas públicas que afectan la dinámica económica, social y ambiental de una región en creciente proceso de interdependencia.

VII. Bibliografía

Alianza México-Estados Unidos contra las drogas, 1997. Disponible en: *http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/visitas/usa97/acuerdos_narc.html*. Consultado el 21 de julio de 2016.

Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), 2003 y 2005. Disponible en: *http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-02-06.pdf*. Consultado el 21 de julio de 2016.

Acuerdo de Cooperación Ambiental entre México, Estados Unidos y Canadá (CCA), 1993. Disponible en: *http://cooperacion-internacional.conanp.gob.mx/docs/Naaec-s.pdf*. Consultado el 21 de julio de 2016.

Acuerdo de la Paz de 1983. Disponible en: *http://www.infofrontera.org/php/level.php?lang=es&component=19&item=5*. Consultado el 10 de junio de 2011.

Aguilar, Luis, "Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones", *Cuadernos de Liderazgo*, núm. 17, Barcelona, Evade, 2009.

Anderson, Joan y Gerber, James, "Fifty Years of Change of the US-Mexico Border", en *Growth, Development and Quality of Life*, Austin, University of Texas Press, 2008.

Barajas Escamilla, María del Rosío, "Complejos industriales en el sur de Estados Unidos y su relación con el crecimiento de los centros maquiladores en el norte de México", en González-Aréchiga, Bernardo y Barajas Escamilla, Rosío (coord.), *Las maquiladoras: ajuste estructural y desarrollo regional*, Tijuana, Ed. Cárdenas.

——— *et al.*, *Desarrollo de la normatividad y las políticas públicas en la frontera norte de México en el siglo XX*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2011.

——— y Almaraz, Araceli, "Normatividad y políticas de desarrollo económico en la frontera norte de México", en Barajas Escamilla, Maria del Rosío *et al.*, *Desarrollo de la normatividad y las políticas públicas en la frontera norte de México en el siglo XX*, El Colegio de la Frontera Norte, 2011, pp. 145-202.

——— *et al.*, "Concepts and Measurements of Economic Interdependence: The Case of the United States and Mexico", vol. 16, núm. 1, ISSN (Online) 1553-5304, ISSN (Print) 2194-5659, DOI.

Banco de Desarrollo de América del Norte. 1993. Disponible en: *http://www.cocef.org/uploads/content/images/convenio%20SPAN.pdf*, consultado el 21 de julio de 2016.

BLATTER, Joachim, "'From Spaces of Place' to 'Spaces of Flows'? Territorial and Functional Governance in Cross-border Regions in Europe and North America", *International Journal of Urban and Regional Research* 28(3), 2004, pp. 530-548.

BORDER GOVERNORS CONFERENCE, CONFERENCIA DE GOBERNADORES FRONTERIZOS, "Plan Indicativo para el Desarrollo Competitivo y Sustentable de la Región Transfronteriza México-Estados Unidos", Monterrey, XXVII Conferencia de Gobernadores Fronterizos, 2009. Disponible en: *http://www.inm.gob.mx/static/Centro_de_Estudios/Biblioteca_Digital/Plan_Indicativo_desarrollo.pdf*. Consultado el 4 de marzo de 2013.

CELAYA, Minerva y BARAJAS ESCAMILLA, María del Rosío, "La academia y el sector productivo en Baja California. Los actores y su capacidad de vinculación para la producción, difusión y la transferencia de conocimiento y la innovación", *Revista Región y Sociedad*, El Colegio de Sonora, vol. XXIV, núm. 55, septiembre-diciembre, pp. 41-80.

COMISIÓN EUROPEA, POLÍTICA REGIONAL, INFOREGIO, INTERREG. Disponible en: *http://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/cooperation/european-territorial/*. Consultado el 20 de julio de 2016.

COMISIÓN DE COOPERACIÓN ECOLÓGICA FRONTERIZA (Cocef), 1993. Disponible en: *http://www.cocef.org/uploads/content/images/convenio%20SPAN.pdf*. Consultado el 21 de julio de 2016.

COMISIÓN DE SALUD FRONTERIZA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, 2000. Disponible en: *http://www.borderhealth.org/files/res_2451.pdf*. Consultado el 10 de julio de 2016.

CRS REPORT FOR CONGRESS. Border Security and the Southwest Border: Background, Legislation and Issues, 2005. Disponible en: *http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/rl33106.pdf*. Consultado el 10 de julio de 2016.

Diálogo Económico de Alto Nivel entre México y EUA. Comité Ejecutivo Bilateral México-EUA para la Administración de la Frontera en el siglo XXI. Disponible en: *https://embamex2.sre.gob.mx/eua/images/pdf/boletines/020_DEAN_ES.pdf*. Consultado el 21 de julio de 2016.

ESCAMILLA HAMM, Patricia Elena, "Normatividad y políticas de seguridad nacional en la frontera norte", en BARAJAS ESCAMILLA, María del Rosío *et al.*, *Desarrollo de la normatividad y las políticas públicas en la frontera norte de México en el siglo XX*, El Colegio de la Frontera Norte, 2011, pp. 255-295.

GORE, Tony, "Collaborative Governance and Territorial Rescaling in the UK: A Comparative Study of Two EU Structural Funds Programmes", *Geo Journal*, Netherlands, vol. 72, 2008, pp. 59-73.

GRUPO INTERPARLAMENTARIO MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, 1961. Disponible en: *https://torres.house.gov/media-center/press-releases/torres-nombrada-grupo-interparlamentario-mx-eeuu*. Consultado el 10 de julio de 2016.

INEGI. Censo de Población, 2010. Disponible en: *http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv1930/default.aspx*. Consultado el 4 de marzo de 2013.

JESSOP, Bob, "La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas" *Revista Eure,* vol. XXX, núm. 89, Santiago de Chile, 2004, pp. 25-41.

KEOHANE, Robert O., "International Institutions: Two Approaches", *International Studies Quarterly*, vol. 32, núm. 4 (Dec.), 1988, pp. 379-396. Blackwell Publishing Association Stable. Disponible en: *http://www.jstor.org/stable/*. Consultado el 31 de marzo de 2011.

——— y NYE, Joseph S., *Power and Interdependence*, Glenview, Illinois, Boston, Londres, Scott, Foresman, 1989.

MAJONE, Giandominico, "Gobernanza y relaciones intergubernamentales: La experiencia europea". Conferencia ofrecida en el Taller sobre Integración Económica y Costos de Transacción, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, Baja California, 26-28 de septiembre de 2011.

MARTÍNEZ, Oscar, J., *Troublesome Border*, Tucson, University of Arizona Press, 2006.

PERKMAN, Markus y SUM, Ngai-Ling, "Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions: Scales, Discourses and Governance", en PERKMAN, Markus y SUM, Ngai-Ling., *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, Nueva York, 2002, pp 3-24.

Plan Mérida, 2008. Disponible en: *http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-CI-A-02-08.pdf*. Consultado el 21 de julio de 2016.

Plan Indicativo para la Competitividad y el desarrollo sustentable de la Frontera México-Estados Unidos, 2009. Disponible en: *https://research.utep.edu/LinkClick.aspx?link=STRATEGIC+GUIDELINES+(SPANISH).pdf&tabid=40191&mid=123325*. Consultado el 21 de julio de 2016.

Plan Binacional de preparación y respuesta ante una pandemia de influenza Sonora-Arizona, 2007. Disponible en: *http://www.borderhealth.org*.

Reunión Binacional de Puentes y Cruces Fronterizos, 2015. Disponible en: *http://intrabecc.cocef.org/programs/intranetnotasperiodico/uploadedFiles/iniciareunionndecrucesypuesntesfront.pdf*. Consultado el 10 de julio de 2016.

SECRETARÍA DE SALUD PÚBLICA, "Plan de Preparación y Respuesta ante una Pandemia de Influenza. Acciones en la frontera Sonora-Arizona, México", Comité Nacional para la seguridad de Salud, 2006. Disponible en: *http://www.borderhealth.org/files/res_688.pdf*. Consultado el 4 de marzo de 2013.

U.S. DEPARTMENT OF STATE, U.S.-MEXICO BINATIONAL COMMISSION, 1981, *http://www.state.gov/p/wha/ci/mx/c10787.htm*. Consultado el 10 de julio de 2016.

U.S. DEPARTMENT OF TRANSPORTATION, 2016, "Border Crossing/Entry Data", Research and Innovative Technology Administration, Bureau of Transportation Statistics, based on data from the Department of Homeland Security, U.S. Customs and Border Protection, Office of Field Operations, Washington, D. C. *http://transborder.bts.gov/programs/international/transborder/TBDR_BC/TBDR_BCTSA.html*. Consultado el 15 de agosto de 2016.

VEGA, Gustavo y CAMPOS, Francisco E., "México y Estados Unidos: comercio, desarrollo y políticas de gestión de la frontera a partir del 11 de septiembre de 2001", en BARAJAS ESCAMILLA, María del Rosío *et al.*, *Fronteras y procesos de integración regional. Estudios comparados entre América y Europa*, El Colegio de la Frontera Norte, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, Juan Pablos Editor, México, 2015.

EL ESPÍRITU VIGENTE DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917 EN MATERIA RELIGIOSA

Roberto BLANCARTE*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El papel de la religión en la segunda mitad del siglo XIX*. III. *Porfirismo, maderismo y jerarquía católica*. IV. *Religión e Iglesia, según los revolucionarios*. V. *A manera de conclusión; el legado de los artículos de la Constitución de 1917*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

En enero de 1992 se llevaron a cabo una serie de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativas a cuestiones relacionadas con la religión. O para ser más precisos, relacionadas con la gestión estatal de las expresiones religiosas sociales o públicas de los mexicanos. En julio del mismo año se aprobó una Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (LARCP), que volvió dichas reformas más específicas y el 21 de septiembre se anunció el establecimiento (o restablecimiento, según se quisiera entender la historia mexicana) de relaciones diplomáticas entre México y la Santa Sede. Todo ello aparecía ante la mayor parte de la opinión pública mexicana como el fin de una época (y quizás lo era), pero sobre todo como el ocaso de un Estado laico, que terminaba por ceder ante una realidad que nunca había pasado de la norma constitucional para establecerse realmente en la cotidianidad mexicana, o de una nueva realidad internacional que hacía obsoleta la rigidez de una norma que negaba las manifestaciones colectivas e institucionales de la religiosidad de los mexicanos.

Las reformas de 1992 modificaban de manera sustancial, en efecto, lo aprobado en 1917. Se modificaba el artículo 3o. relativo a la educación, permitiendo que las agrupaciones religiosas poseyeran o administraran escuelas de educación básica. También el 5o., que eliminaba así la prohibición del establecimiento de órdenes

* El Colegio de México-El Colegio de Sinaloa.

monásticas, basada en su momento en la premisa liberal de que "el Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso". El 24, referente a la libertad religiosa, también fue modificado, para permitir, como actos extraordinarios, la celebración de actos públicos de culto religioso. Respecto al artículo 27, relativo a las formas de propiedad, en 1992 también se eliminó la prohibición expresa de que "las agrupaciones religiosas denominadas Iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán, en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos por ello". Finalmente, se reformó también el artículo 130 de la Constitución, el cual había buscado, hasta cierto punto infructuosamente (aquí examinaremos precisamente en qué medida) limitar de múltiples maneras la participación política del clero. El cambio más importante en este artículo, que permitía todos los anteriores era el reconocimiento legal de las agrupaciones religiosas, bajo una nueva figura jurídica, la de "asociación religiosa".

De esa manera, terminaba, después de tres cuartos de siglo, el intento histórico más firme de limitar la capacidad de acción política de la jerarquía católica. La reforma de 1992 se hizo bajo la lógica de que era necesario "modernizar las relaciones del Estado con la Iglesia", pero en realidad, como se generó desde arriba hacia abajo, poco se hizo para analizar el sentido de la misma. Quedaron entonces muchas interrogantes. ¿El Estado de la Revolución logró su objetivo? ¿Rompió la tradición liberal anterior en materia de culto público? ¿Adquirió rasgos distintos o propios (revolucionarios) que establecieron una relación distinta con las iglesias?

Más allá de las repercusiones de dichas reformas para el futuro, nos interesa aquí profundizar en el significado de las medidas adoptadas por los revolucionarios constitucionalistas en materia religiosa, su especificidad, su razón de ser, su liga con la tradición liberal y su peso en la historia de México en el siglo XX. Lo anterior nos permitirá observar con mayor objetividad las permanencias y las rupturas en la formación del actual Estado laico mexicano y evaluar el significado y el peso, no sólo en nuestras normas jurídicas sino en nuestra cultura política, de lo hecho por los constitucionalistas de 1917. En otras palabras, trataremos aquí de examinar el peso que tuvo y el legado que dejó en materia de religiones una Constitución que prevaleció durante casi un siglo y que, a pesar de su reforma, sigue de alguna manera moldeando el espíritu de nuestra época.

II. El papel de la religión en la segunda mitad del siglo XIX

No hace falta más que leer los debates del Congreso Constituyente para ver claramente que los artículos aprobados en 1917 eran marcadamente anticlericales, anti-religiosos, autoritarios y poco respetuosos de la vida interna de las iglesias. Los artículos en materia de religión y de agrupaciones religiosas se redactaron en medio

de una atmósfera revanchista, machista y xenófoba. Fueron producto de una guerra. La parte victoriosa (los revolucionarios carrancistas) identificaron tempranamente a los miembros del clero como sus enemigos. Se propusieron en consecuencia establecer las normas constitucionales para construir un nuevo régimen, en el que no cupieran quienes, desde su perspectiva (no falta de razón), habían traicionado a la Revolución. Pretendían limitar el poder político de la Iglesia católica y de paso el de las otras iglesias y asumían que el pueblo mexicano debía ser "desfanatizado". En todo ello, los eslabones más débiles estaban constituidos, desde mi punto de vista, por las masas ignorantes y las mujeres, las cuales eran vistas como proclives a la religiosidad y a la influencia del clero. De hecho, cabe anotarlo, el Constituyente de 1916-1917 fue un asunto de hombres. No hubo ni una sola mujer que participara como diputada.

Tenemos, sin embargo, que ser sumamente precavidos a la hora de juzgar a los constituyentes, pues el riesgo del anacronismo nos acecha. Si analizamos desde una perspectiva de principios del siglo XXI y sin conocer los antecedentes o el espíritu de la época, correríamos el enorme riesgo de juzgar con principios cuasi universalmente aceptados hoy (por ejemplo, respecto al papel de la mujer en la sociedad o cierta idea de libertad religiosa), lo acontecido en ese entonces. Por ejemplo, podemos constatar, como lo acabamos de hacer, que ninguna mujer fue diputada constituyente en 1916-1917 y eso es importante. Pero primero tendríamos que recordar que en ese entonces las mujeres no tenían siquiera derecho a votar, ya no digamos a ser votadas. Y que tuvieron que pasar casi cuatro décadas para que eso sucediera en México y en muchas otras partes del mundo. Lo mismo puede decirse de nuestra idea actual de libertad religiosa, que no es uniforme ni prístina y, sin embargo, ciertamente es más respetuosa de los derechos de asociación y de creencias en general que hace un siglo, por lo menos para el caso de México. La idea de "desfanatizar" al pueblo mexicano, equivalente a educarlo y a alejarlo de las supersticiones religiosas, ya no está presente, por lo menos de la misma manera que antes. La pluralización religiosa, la incorporación de ciertas nociones sobre derechos humanos (incluido el de la libertad religiosa, cualquier cosa que esto signifique) y una comprensión menos intervencionista del Estado en la vida interna de las iglesias, ha hecho que nuestra laicidad sea más libertaria y democrática. La propia Iglesia católica ya no es la misma de principios del siglo XX; acepta la separación Iglesia-Estado y la relatividad de su doctrina frente a otras concepciones religiosas, desde el Concilio Vaticano II. Pero, por la misma razón, no podemos juzgar el pasado desde el presente. Aunque lo podemos comprender para entender por qué las posiciones y los hechos se sucedieron de una determinada manera. Es el caso de la concepción sobre la religión que existía entre las élites liberales mexicanas a principios del siglo XX.

La religión como eje articulador de la concepción del mundo, desde la segunda mitad del siglo XIX, había caído en franco desprestigio. El positivismo y el cientificismo constituían las claves para la construcción del orden y el progreso, lema por excelencia de la mayoría de los regímenes latinoamericanos. Y si bien para los conservadores la religión era esencial para el primero, su racionalización era clave para el segundo. Las élites porfiristas habían sido educadas tanto en el positivismo

como en el spencerianismo y ninguna de estas concepciones sociales era favorable a la visión religiosa o al clero. El liberalismo triunfante, por su parte, si bien preocupado por la necesidad del orden social y el papel positivo que en ello podría tener la religión como regulador de las inconformidades, también seguía inquieto, sobre todo en el caso de México, por la incesante actividad de la Iglesia en el terreno social y los ánimos políticos que animaban a más de un prelado. El lanzamiento de la encíclica *Rerum novarum* en 1891 sería el inicio de una amplia actividad del catolicismo social, lo que aunado a la creciente presión diplomática de la Santa Sede, era motivo de preocupación de los clubes liberales y de todos aquellos que veían con suspicacia cualquier actividad del clero en el terreno social o político. Las heridas y la memoria de la Guerra de Reforma y de la intervención francesa no habían desaparecido por completo en un régimen que, por lo demás, había hecho de Benito Juárez el héroe cívico por excelencia y del liberalismo su bandera política central. Como señala Charles Hale:

> El conjunto de ideas políticas dominantes en México después de 1867 puede caracterizarse como un liberalismo oficial que fue transformándose gradualmente con la influencia de los postulados positivistas… en el reino de las ideas políticas, es un error considerar que el positivismo alcanzo estatus 'oficial' en el México de fines del siglo XIX. El positivismo comteano, empero, sí alcanzó ese estatus en la educación superior diez años antes de que su influencia se manifestara en la política.[1]

Según ese mismo autor, "la cultura oficial que surgió durante la República Restaurada fue laica y anticlerical, a pesar de los esfuerzos de conciliación realizados por el gobierno de Juárez para cerrar las heridas de la guerra civil".[2] La Escuela Nacional Preparatoria (ENP) se constituyó en el instrumento principal del régimen liberal posterior "hacia el objetivo de educar a una nueva élite que condujera a México en la era positiva". Y precisamente por ello, la ENP "era claramente anatema para la jerarquía eclesiástica". Hale cita, por ejemplo, a un eclesiástico de Puebla, donde se señalaba al positivismo como "una blasfemia" y "la calumnia más atroz que puede lanzarse contra el catolicismo".[3] Los propios disensos internos en la ENP habrían de diluirse ante la embestida del activismo católico de fines de siglo.

Más allá de las escuelas donde se formarían las élites capitalinas del porfiriato, también en los estados el liberalismo anticlerical constituiría el elemento aglutinador de la política de fin de siglo. A principios del siglo XX, quienes se disputaban la sucesión, científicos, reyistas y políticos locales, eran todos, si no anticlericales, por lo menos liberales convencidos de las bondades de la separación de esferas y de la exclusión del clero y de la Iglesia de los asuntos políticos. Ninguno de estos grupos esperaba mucho de la religión. Por el contrario, sus esperanzas se fincaban en la

---

[1] Hale, Charles A., *La transformación del liberalismo en México a fines del siglo XIX*, La Reflexión, México, Vuelta, 1991, p. 233.

[2] *Ibidem*, p. 255.

[3] *Idem*.

educación y el pensamiento científico que, como nunca, comenzó a divulgarse en esa época.

Lo anterior habría de repercutir en el desarrollo de una política general de contención hacia los esfuerzos clericales. Cuando Porfirio Díaz recibía a los emisarios del Vaticano, que le pedían la anulación de las Leyes de Reforma y el establecimiento de relaciones formales entre México y la Santa Sede, el Presidente les contestaba siempre tres cosas: que las leyes de separación tenían una enorme sabiduría, pues habían permitido una paz social envidiable, que los grupos liberales eran todavía fuertes y hacían sentir su presión en el gobierno y que ya vendría el momento —para lo cual debían tener paciencia— en un futuro nunca especificado, de formalizar dichas relaciones.[4]

III. Porfirismo, maderismo y jerarquía católica

La historiografía revolucionaria siempre argumentó que Porfirio Díaz había traicionado los ideales liberales, al establecer una política de conciliación con las derrotadas élites conservadoras y con la jerarquía católica. Era indispensable para los revolucionarios establecer en esta materia (la religiosa) una supuesta ruptura respecto al pasado, pues de otra manera la revolución no se justificaba. Así que los gestos de conciliación (en el fondo, no muy distintos a los que hizo Benito Juárez al triunfar y después Lázaro Cárdenas al asumir la Presidencia) fueron exagerados y malinterpretados, para crear la leyenda negra del porfirismo entregado a los intereses eclesiales. En realidad, como lo han mostrado investigaciones recientes, documentadas en los propios Archivos Secretos del Vaticano, el viejo dictador no se despegó nunca de los principios liberales, mantuvo la separación entre el Estado y las iglesias, así como las Leyes de Reforma, promovió la llegada de otras confesiones religiosas y, a pesar de todo tipo de presiones, nunca estableció relaciones diplomáticas con la Santa Sede. De hecho, puede decirse por lo mismo que por ello, hacia el final del régimen, la jerarquía católica se contaba entre los descontentos. Y si bien después habría de arrepentirse y apoyar a los golpistas contra Madero, no fue porque añorara el liberalismo practicado por el viejo dictador, sino porque esperaba que el golpista Huerta le garantizara lo que Díaz nunca había otorgado.

Antes de eso, la jerarquía católica había impulsado la creación del Partido Católico Nacional (PCN), en mayo de 1911. Era la lógica de construir partidos confesionales, que pudieran participar en el reparto democrático del poder e influir a través de los católicos seglares (evito aquí el adjetivo "laico" para no caer en confusiones) en la política nacional. A la cuestión social se le unía así la cuestión de la democra-

[4] Cannelli, Riccardo, *Nazione cattolica e Stato laico; Il conflitto político-religioso in Messico dall'independenza alla rivoluzione: 1821-1914*, Milán, Guerini e associati, 2002. Traducido y publicado en México como *Nación católica y Estado laico*, por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, México, Secretaría de Educación Pública, 2012. Véanse, particularmente, los capítulos II a IV. En adelante se citará la versión en español.

cia. En efecto, desde la Santa Alianza y a lo largo del siglo XIX, la Santa Sede se había alineado con las monarquías conservadoras, negando los principios liberales, como la necesidad de la separación entre asuntos temporales y eclesiásticos o el principio de soberanía popular, crucial para la democracia. El cénit de dicho enfrentamiento lo constituyó el famoso *Syllabus* o "Catálogo de los principales errores de nuestra época", publicado por Pío IX en 1864. Hay que recordar también que, con la pérdida de los Estados Pontificios en 1860 y la de Roma diez años después, la Santa Sede se había tenido que refugiar en el Vaticano y desde ese aislamiento condenaba al liberalismo, al socialismo y a todos los regímenes basados en la voluntad popular. Sin embargo, el Papa León XIII, que reinó en el Vaticano de 1878 a 1903, al decir de Roger Aubert, "intenta recristianizar los gobiernos por abajo, con el fin de encontrar en ellos apoyos para la Iglesia".[5] León XIII es conocido por su encíclica *Rerum novarum*, con la que da el banderazo oficial a la llamada doctrina social de la Iglesia. Pero dicho Papa es también el que "reelabora" la teoría de la política cristiana a través de diversas encíclicas sobre la cuestión política y la democracia moderna. Y se desarrolla en ellas un elemento central que permite explicar el comportamiento de la jerarquía católica en el caso de la Revolución mexicana. La Santa Sede rechazaba el principio de la soberanía popular en la medida que abría la puerta a una serie de derechos y libertades que la Iglesia no estaba dispuesta a aceptar. Decía en una de sus encíclicas León XIII:

> …y como se afirma que el pueblo contiene en sí la fuente de todos los derechos y de todo el poder, síguese lógicamente que el Estado no se crea deudor de Dios en nada, ni profese oficialmente ninguna religión, ni deba indicar cuál es, entre tantas la única verdadera, ni favorecer a una principalmente; sino que deba conceder a ellas igualdad de derechos, a fin de que el régimen del Estado no sufra de ellas ningún daño. Lógico sería dejar al arbitrio de cada uno todo lo que se refiere a religión, permitiéndole que siga la que prefiera o ninguna en absoluto, cuando ninguna le agrada. De allí nace, ciertamente, lo siguiente: el criterio sin ley de las conciencias individuales, los libérrimos principios de rendir o no culto a Dios, la ilimitada licencia de pensar y de publicar sus pensamientos.[6]

En suma, la Santa Sede ligaba el principio de la soberanía popular a la existencia de un Estado laico, el cual a su vez garantizaba una serie de libertades como la de culto, la de conciencia, la de expresión y la de imprenta. Los obispos católicos no apreciaban ninguna de estas libertades ni que el Estado manifestara una imparcialidad en materia de creencias religiosas. Buscaba y pedía un Estado que reconociera a la religión católica como la única y verdadera, favoreciéndola y otorgándole todo tipo de privilegios.

---

[5] Aubert, Roger *et al.*, *Nouvelle histoire de l'Église. L'Église dans le monde moderne (1848 à nos jours)*, t. V, París, Éditions du Seuil, 1975, p. 50.

[6] León XIII, "Immortale Dei", en *Encíclicas pontificias; Colección completa de 1832 a 1958*, t. I, Buenos Aires, Ed. Guadalupe, 1958, p. 323.

Esas eran las ideas que imperaban entre los jerarcas católicos que impulsaron la creación del Partido Católico Nacional y que posteriormente no dudaron en condenar al presidente Madero y a su gobierno. En otras palabras, lo que a ellos les importaba no era el establecimiento de un gobierno democrático, sino uno que les garantizara un lugar privilegiado en la sociedad mexicana. Madero era un libre pensador, espiritista, liberal y demócrata. Ninguna de estas características era del agrado de los militantes y jerarcas católicos, quienes deseaban el establecimiento de un Estado o abiertamente confesional o que por lo menos considerara al catolicismo como un elemento esencial de la vida social y política del país. Madero estaba dispuesto a reconocerle a los militantes católicos los derechos políticos que durante décadas se les habían negado, pero era un convencido de la importancia de las *Leyes de Reforma* y de su aportación esencial a las libertades y en particular a la libertad de conciencia. Quizás por ello los católicos militantes se situaron tempranamente en la oposición al presidente Madero y a su gobierno, abriendo los brazos, en la medida que éste se deterioraba, a las fuerzas de la restauración.

Los sucesos que involucraron al Partido Católico Nacional y a varios miembros de la jerarquía católica en la caída (y asesinato) de Madero, fueron develados desde el principio. Los obispos negaron su participación en los hechos, aunque las pruebas inculpatorias eran evidentes, por lo menos aquellas que responsabilizaban al Arzobispo de México, Monseñor Mora y del Río. Investigaciones más recientes, hechas en los Archivos Secretos del Vaticano, han venido a confirmar las certidumbres de los revolucionarios y que eran apenas un secreto a voces: el arzobispo alentó y participó en la conspiración contra el presidente Madero y su gobierno. Las acusaciones están fundamentadas ahora en los informes entregados a la Santa Sede por el propio Delegado Apostólico, de quien es difícil dudar como fuente fidedigna. Esa misma correspondencia viene a corroborar la trágica participación de los dirigentes del Partido Católico Nacional, quienes por el solo hecho de haber permanecido en la Cámara y haberle hecho el juego al golpista Victoriano Huerta, firmaron su sentencia condenatoria. Los revolucionarios consideraron que dicho partido y la jerarquía católica eran parte del golpe y del régimen que se tenía que destruir.[7]

Hay que recordar que Huerta se presentaba como un piadoso católico, que confesaba y comulgaba, además de portar en su cuello una medalla de la Virgen de Guadalupe. Después de asesinar a Madero y al vicepresidente Pino Suárez, Huerta compareció ante el Congreso y dijo encontrarse "en presencia de Dios". En su gobierno dio responsabilidades importantes a connotados católicos. Félix Díaz había también prometido no aplicar las leyes que la Iglesia rechazaba y nombrar a católicos en el gabinete. El arzobispo de México admitió haber entregado dinero a Huerta inmediatamente después del golpe.[8]

---

[7] Cannelli, Riccardo, *op cit*. Ver particularmente el capítulo V.

[8] *Idem*.

IV. Religión e Iglesia, según los revolucionarios

Francisco I. Madero, liberal y demócrata, no era sin embargo un jacobino. Fue conciliador y abierto respecto a la jerarquía católica y el Partido Católico Nacional. A estos últimos les dio la bienvenida y los llamó a colaborar para el progreso de la patria. Pero ya desde sus primeros meses de gobierno, sus más fieles seguidores identificaron a los miembros del PCN como opositores a la revolución y aliados del viejo régimen. En su corta vida, pues apenas fue realmente efectiva poco más de seis meses, la XXVI Legislatura presenció los primeros enfrentamientos entre católicos y liberales. Los católicos se aliaron a los anti-maderistas y los seguidores del Presidente mostraron que los viejos temores y suspicacias liberales no habían desaparecido. Los liberales retomaron el estandarte de las libertades y señalaron desde ese momento (1912-1913) a los católicos como un peligro permanente. Los acusaron de pretender la unión del Estado y de la Iglesia y querer eliminar las Leyes de Reforma. Los liberales asumían que, siendo México un país de analfabetas, y habiendo sido establecido el sufragio universal, los curas se aprovecharían de la ignorancia del pueblo para dar marcha atrás a las conquistas alcanzadas por los liberales en las diversas guerras. Había allí, entre quienes apoyaban a Madero, la constatación de una contradicción: desde su perspectiva la democracia le abría las puertas al clero y a los conservadores, por lo que había que limitar de entrada esos derechos democráticos a aquellos que se aprovecharían de la ignorancia del pueblo. La soberanía popular tenía que ser vigilada hasta cierto punto para que no se retrocediera en las mismas libertades que habían abierto el camino de las urnas.

La jerarquía católica y el Partido Católico Nacional, con su comportamiento, habrían de cumplir con los peores temores de los revolucionarios. En efecto, los católicos militantes y el clero políticamente activo estaban en contra de la legalidad y la democracia, si eso significaba un régimen liberal. Y estaban a favor de un golpe de Estado, si eso les garantizaba un gobierno favorable a la Iglesia y si abría el camino para el abandono de las Leyes de Reforma. Cumplieron la profecía anunciada por los jacobinos y, de esa manera, se expusieron, llegado el momento de la victoria de los revolucionarios, a las medidas más coercitivas que pudieran existir.

La Constitución de 1917 es el resultado de una guerra, larga y sangrienta. En el momento en que ésta fue redactada, el país apenas estaba saliendo del conflicto armado más cruento, pero aún había grupos armados rebeldes o descontentos (como los zapatistas) y el futuro del país y de sus instituciones era incierto. Los revolucionarios que redactaron lo que se presentó como una reforma a la Constitución de 1857, entendían dicho documento como un instrumento para consolidar lo que el liberalismo había establecido 60 años atrás, pero al mismo tiempo como un instrumento de cambio, para alcanzar todo lo que la primera no había logrado. En otras palabras, la revolución quería terminar, de una vez por todas, con el poder político de la jerarquía católica y con el intervencionismo político, que, además, solía llevarse a cabo para impulsar a las fuerzas más conservadoras y retrógradas de la nación. En otras palabras, la reforma a la Constitución, que en cierto sentido se convirtió en

una nueva Constitución, radicalizaría algunas de las posturas liberales y terminaría presentándose como un instrumento de los revolucionarios triunfantes, que los grupos conservadores y la dirigencia católica tendrían que aceptar puesto que habían sido derrotados con las armas.

En ese contexto, resurgieron todas las posiciones anticlericales y anti-religiosas que el liberalismo, el positivismo y el cientificismo de la segunda mitad del siglo XIX habían alimentado. Los revolucionarios no sólo señalaron a los miembros del clero y a los católicos seglares militantes como sus enemigos inmediatos, sino que identificaron a la religión como el mal principal que era necesario erradicar entre la población mexicana. La religión, por lo demás, se concebía como el instrumento de dominación de los grupos conservadores que, por medio del clero, mantenían en la ignorancia y la superstición a las masas analfabetas. Por ello, el principal instrumento para combatir al clero era la educación. Había que arrancar a las masas del control ideológico que ejercía el clero, sobre todo a través de las escuelas, pero también por medio de sus doctrinas, que mantenían al pueblo en el fanatismo. De allí que la reforma del artículo 3o. y la introducción de la educación laica, fue central en el esquema de los constituyentes. Así, dicho artículo sostenía:

> La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.[9]

El artículo 3o. ha conocido muchos cambios desde entonces. Sin embargo, cabe señalar que el espíritu anticlerical y anti-religioso permanece intacto hasta ahora y en cierto sentido se ha vuelto todavía más presente, incluso después de las reformas de 1992. El actual artículo 3o. señala, por ejemplo, que, "garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa" y que "el criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios".[10] Se puede observar aquí la marcada influencia del positivismo, porque, si bien la idea del progreso científico que lucha contra la ignorancia y sus efectos, como son la servidumbre, el fanatismo y los prejuicios no se refiere directamente a la religión, es evidente que la frase alude a ella, puesto que en la oración anterior se dijo que ésta se mantendrá completamente ajena a cualquier doctrina religiosa.

El ideal revolucionario sobre la educación laica es de hecho uno de los que más ha perdurado, con pasajes históricos importantes. Recordemos, por ejemplo, el fa-

---

[9] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Ver texto original en *http://juridicas.unam.mx/infjur/leg/consthis/pdf/1917.pdf*.

[10] Véase *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf*.

moso "Grito de Guadalajara", discurso del general Calles en julio de 1934, en el que manifestó que la Revolución no había terminado y que era necesario entrar a un nuevo periodo de la misma, el revolucionario psicológico, para "entrar y apoderarnos de las conciencias de la niñez, de las conciencias de la juventud". Calles también afirmó que era "absolutamente necesario sacar al enemigo de esa trinchera donde está la clerecía, donde están los conservadores; me refiero a la educación…".[11]

Ahora bien, cabe aclarar que, si bien los unía el anticlericalismo y la desconfianza hacia la jerarquía católica, no todos los constituyentes de 1917 pensaban igual. Se podían distinguir por lo menos tres corrientes. En primer lugar estaban los que consideraban que, por el hecho de haber ganado una guerra, los revolucionarios victoriosos tenían el derecho de imponer las condiciones del nuevo Estado. No estaban dispuestos, por lo mismo, a permitir que por la vía democrática regresaran los enemigos de la Revolución, como lo habían hecho los católicos en 1911. Así, por ejemplo, el diputado Terrones, al discutir el artículo 24, señalaba:

> …si no ponemos coto a esos abusos incalificables, es decir, si por ser liberales damos libertad a la Iglesia exclusivamente en perjuicio de nuestro pueblo, debemos nosotros, de nuestro criterio liberal, dar libertad, no a la Iglesia, no al Clero, sino al pueblo, y, por lo tanto, debemos tomar todas aquellas medidas que tiendan a emanciparlo del yugo clerical a que se le somete desde el momento en que nace (Voces: A votar, A votar, A votar!).[12]

De la misma manera, el diputado José Álvarez, quien se atribuiría el haber incluido la idea del no reconocimiento jurídico a las iglesias, lo señalaba de manera muy clara:

> …y todos vosotros sabéis, señores diputados, que aquí no se ha perseguido a nadie porque profese determinada creencia; aquí se les ha perseguido porque eran enemigos del gobierno de la revolución, porque sus doctrinas, sus prédicas y sus prácticas religiosas sólo eran la manera para llegar a apoderarse del Poder por ese mal llamado Partido Católico; de allí viene toda esa obra política que amparada por la tolerancia del señor Madero, se desarrolló con tanta fuerza en aquella época; contra esa secta debemos proceder con toda energía, y yo no me explico en qué forma puede haber revolucionarios de buena intención que quieran que esos individuos que están actualmente en línea divisoria, pendientes de nuestros actos, esperando que les abramos las puertas para volver a invadir otra vez la República, y les digamos: pueden venir otra vez; la revolución ya triunfó en el campo de batalla; está la mesa puesta; vengan a despacharse.[13]

---

[11] Alvear Acevedo, Carlos, "La Iglesia en México en el periodo 1900-1962", en *Historia general de la Iglesia en América Latina*, V, México, Ediciones Paulinas, 1984, p. 337.

[12] Congreso Constituyente 1916-1917, *Diario de debates*, t. II, núm. 78, 65 sesión ordinaria, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1960, p. 750.

[13] *Ibidem*, p. 759.

Una segunda corriente, menos militar y más civil, influida por el positivismo y el liberalismo militante, era abiertamente anti-religiosa. Consideraba que las creencias religiosas debían ser extirpadas por ser meras supersticiones que tenían al pueblo sumido en la ignorancia y la miseria. Había que ayudar a las masas de analfabetos y fanáticos a liberarse del yugo clerical. El diputado Terrones, por ejemplo, señaló que legislarían "para un pueblo que yace en el fanatismo desde la primera vez en que aquellos sacerdotes conquistadores vinieron a encauzar su cerebro por la senda del oscurantismo". Se referiría luego al cáncer en la sociedad representado por "las religiones de cualquier clase que sean" y luego remataba afirmando "que las religiones son las más grandes y sublimes mentiras".[14] El diputado González Galindo, incluso llegó a acusar a otros diputados de ser cripto-católicos, mientras que él se manifestaba completamente ajeno a cualquier creencia religiosa, al mismo tiempo que arremetía contra los dogmas de la Iglesia católica.

A las posturas anti-religiosas se les unían las anticlericales. El enemigo número uno para ellos era el clero y su instrumento principal el confesionario. El diputado Enrique Recio se refirió mediante un voto particular respecto al artículo 24, sobre libertad religiosa y culto público, a la necesidad del Congreso Constituyente de librar al pueblo mexicano "de las garras del fraile taimado, que se adueña de las conciencias para desarrollar su inicua labor de prostitución". Proponía entonces dos reformas al proyecto que se había presentado: "la prohibición a los sacerdotes de cualquier culto de impartir la confesión auricular y limitar el ejercicio del sacerdocio a los ciudadanos mexicanos, los cuales además tendrían que ser casados por lo civil si eran menores de cincuenta años de edad".[15]

La discusión que le siguió habría de mostrar no sólo que la idea de separación que los constituyentes tenían suponía más bien un Estado intervencionista en la vida interna de las iglesias, sino que el anticlericalismo venía acompañado de una concepción patriarcal y machista de la sociedad. Una visión en la que la mujer (al igual que los pobres fanatizados) se consideraba incapaz de tener un juicio propio o alcanzar una perspectiva secularizada de las relaciones entre el Estado y las iglesias. Los diputados entraban en disquisiciones históricas sobre el origen de la confesión auricular y señalaban estar confiados en que se haría todo lo posible para que "si no se puede llevar a cabo de una manera terminante que se suprima la confesión auricular, se pongan los medios, cuando menos para evitar ese abuso e impedir la inmoralidad, que no cabe duda que cada mujer que se confiesa es una adúltera y cada marido un alcahuete y consentidor de tales prácticas inmorales. (Aplausos nutridos)". Otro diputado (Lizardi), quien habló en contra del voto particular, reiteraba que la confesión auricular era en efecto un acto inmoral y que tenía dos inconvenientes gravísimos: "por un lado coloca a toda una familia bajo la autoridad de un extraño; por otra parte, puede llegar a producir un adulterio material". Pero luego insistía que sería muy difícil prohibir en la práctica la confesión auricular y señalaba:

[14] *Ibidem*, p. 749.

[15] *Ibidem*, pp. 743 y 744.

> El mal no está en que los sacerdotes quieran confesar: el mal está en el jefe de la familia que permite la confesión. La ley no puede prohibir un acto de confianza individual espontánea; quien debe prohibir esto, quien debe evitar esto es el mismo interesado, el mismo jefe de la familia. Yo, por mi parte, les aseguro a ustedes que no necesito de ninguna Constitución para mandar en mi casa; en mi casa mando yo. (Aplausos).[16]

Al final, el voto particular fue rechazado. Sin embargo, la propuesta y las discusiones son testimonio de un ambiente de revancha, en el que no había espacio para la moderación o alguna forma de libertad religiosa. Los católicos militantes católicos y su jerarquía habían sido declarados, por lo demás con cierta razón, enemigos de la Revolución y no se les permitiría regresar al espacio público.

En ello coincidía un tercer grupo de constituyentes, mayoritario, constituido por liberales clásicos y revolucionarios pragmáticos, que deseaban mantener a la iglesia fuera de los asuntos públicos y limitar su activismo político pero consideraban también que las libertades individuales de conciencia, de creencias y de religión debían ser garantizadas. Se puede decir que la redacción original de los artículos constitucionales mantenía esa postura, la cual mezclaba prohibiciones a las instituciones religiosas, con garantías individuales. El artículo 24 pretendía precisamente eso, aunque la redacción del 129, luego convertido en 130, habría de establecer una serie de limitaciones a la acción política del clero. El artículo en cuestión recapitulaba en sus primeros párrafos los señalamientos esenciales de las Leyes de Reforma, tal y como habían sido incorporados a la Constitución en 1873. Pero luego se agregaban varios párrafos destinados a limitar la acción política de las iglesias. El principal de ellos fue el no reconocimiento jurídico "a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias". La desaparición jurídica de las iglesias significaba que ninguna de ellas tendría alguna capacidad para defenderse legalmente. Pero también se agregó la capacidad de los estados para determinar el número máximo de ministros de los cultos, además de la obligación de que éstos fuesen mexicanos por nacimiento. Este apartado habría de constituir un arma de algunos gobernadores para atacar a la iglesia durante las siguientes décadas. De la misma manera dicho artículo estableció que los ministros de los cultos nunca podrían, "en reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos del culto o de propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular, o en general del gobierno", lo cual ciertamente limitaba la libertad de expresión del clero. Se agregaba que los ministros de culto no tendrían voto activo ni pasivo, "ni derecho para asociarse con fines políticos". Por si fuera poco, el artículo 130 señalaba que por ningún motivo se revalidaría, otorgaría dispensa o se determinaría "cualquier otro trámite que tenga por fin dar validez en los cursos oficiales, a estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos". También se afirmaba que "las publicaciones periódicas de carácter confesional, ya sea por su programa, por su título o simplemente por sus tendencias ordinarias, no podrán comentar asuntos políticos nacionales ni informar sobre actos de las autoridades

[16] *Ibidem*, p. 745.

del país, o de particulares, que se relacionen directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas". Igualmente, en referencia a la experiencia con el Partido Católico Nacional, quedaba estrictamente prohibida "la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa". Tampoco podrían celebrarse en los templos reuniones de carácter político.[17]

Al final, el conjunto de nuevos artículos de la Constitución en materia religiosa (3o., 5o., 24, 27 y 130) iban más allá de lo establecido en las propias Leyes de Reforma. Significaban un ajuste de cuentas con el Partido Católico Nacional y con la jerarquía católica, los cuales habían traicionado a Madero y a la Revolución. El tiempo diría hasta qué punto eran aplicables y en qué medida podrían perdurar.

V. A manera de conclusión; el legado de los artículos de la Constitución de 1917

Los constituyentes tuvieron sus razones, querríamos pensar que justificadas políticamente, para establecer una serie de normas constitucionales seriamente restrictivas y limitantes para la acción de las iglesias y de los católicos militantes. El objetivo era eliminar, de manera definitiva, la acción política del clero, pero también limitar su capacidad para influir en la mentalidad de una población considerada fanática y supersticiosa. La educación laica, basada en el conocimiento positivo y la ciencia, se constituía, por lo tanto, como el instrumento principal para alcanzar el progreso y bienestar de la nación. La religión, las iglesias y en particular el clero católico, así como los políticos militantes de esa iglesia, eran considerados los principales obstáculos para alcanzar esas metas.

Se conocen de sobra los acontecimientos de las siguientes dos décadas, que condujeron a persecuciones, enfrentamientos, rebeliones, una guerra sangrienta y muchos reacomodos políticos. Al final, sin embargo, los artículos constitucionales permanecieron vigentes, aunque no necesariamente aplicados de manera puntual (como muchos otros artículos de la Constitución, por lo demás). Lo cual no significa que no hayan tenido repercusiones específicas en la vida política, social y cultural del país.

Valdría la pena preguntarse entonces cuál fue el impacto de esas normas constitucionales en la vida política y social de México en buena parte del siglo XX e incluso hasta ahora. La respuesta no es simple, pero podríamos aventurar, a manera de conclusión, algunas reflexiones.

En primer lugar, se podría decir que, mal que bien, la escuela laica y su manera de concebir el papel de la iglesia en los asuntos públicos del país, terminó por imponerse en el país. No sólo la gran mayoría de los establecimientos escolares a nivel básico (primaria y secundaria) siguen siendo hoy públicos (alrededor del 95%), sino

[17] Congreso Constituyente 1916-1917, *Diario de debates*, t. II, núm. 78. 65 sesión ordinaria, pp. 754-755.

que las escuelas abiertamente confesionales han tendido a disminuir. Las escuelas católicas no dejaron de existir, pero ciertamente tuvieron que guardar un perfil muy discreto. Además, la propiedad confesional, incluso después de 1992, no exime a ningún establecimiento de seguir los programas oficiales, los cuales siguen siendo laicos. Lo anterior ha tenido un impacto en la mentalidad de la mayor parte de la población mexicana, que culturalmente ha crecido en un ambiente escolar secularizado y en buena medida anticlerical, por la propia manera de que la historia nacional es enseñada; la Iglesia católica y su clero siguen siendo señalados como parte de los enemigos del liberalismo, de la Revolución y de las conquistas sociales y democráticas alcanzadas en el país.

La prohibición para el establecimiento de órdenes monásticas probablemente nunca fue llevada a la práctica. Siendo una flagrante violación al principio de libertad religiosa, pero que podía ser invocada en cualquier momento, no contribuyó a la expansión de dichas órdenes, las cuales, por lo demás, debido a otras razones propias de la Iglesia misma, entraron en decadencia o desuso.

El artículo 24, relativo a la libertad de creencia religiosa incluyó siempre un principio de desconfianza, ya que a pesar de ser reconocido, era garantizado siempre que no constituyera "un delito o falta penados por la ley". Además, aunque en 1992 se permitió que algunos actos de culto, de manera extraordinaria, se realizasen fuera de los templos, el principio de que esencialmente dichos actos deben hacerse dentro de ellos sigue vigente aún hoy. De hecho, en la práctica, se ha considerado que las emisiones radiales o televisivas hechas por agrupaciones religiosas son actos de culto extraordinarios, para lo cual se requiere permiso especial de la Secretaría de Gobernación. Y si bien hay un abuso en la petición y otorgamiento de estos permisos, el hecho es que el principio limitativo para una libertad de expresión sigue vigente, al igual que la prohibición, introducida en 1992, en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, para que las agrupaciones religiosas posean o administren medios masivos de comunicación.[18]

De hecho, el artículo 24 es la prueba de la persistencia de un pensamiento anticlerical que viene desde el siglo XIX y se reforzó con la Revolución mexicana y en el constituyente de 1917. En efecto, cuando en diciembre de 2011 se pretendió reformar dicho artículo, para introducir una concepción más permisiva de libertad religiosa, que incluía el derecho de los padres a la educación de sus hijos y por lo tanto la instrucción religiosa en la escuela pública, la reacción no se hizo esperar. Y si bien el artículo 24 finalmente aprobado en julio de 2013 incluyó (junto con la libertad de conciencia y la de convicciones éticas) la libertad de religión y el derecho de participar, "individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo", también se agregó que "nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos de

[18] Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. Disponible en: *http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2016/04/Ley-de-Asociaciones-Religiosas-y-Culto-P%C3%BAblico.-D.O.F.-15-07-1992.-%C3%9Altima-reforma-17-12-2015.pdf*. Véase artículo 16.

proselitismo o de propaganda política".[19] En suma, para bien o para mal, la libertad religiosa sigue bajo vigilancia en México.

En realidad, si hacemos un breve balance de la normatividad en materia de regulación pública de lo religioso, nos podemos percatar que la tradición de la Constitución de 1917 sigue fuertemente enraizada en México, a pesar de las reformas de 1992 o posteriores. Así, por ejemplo, en línea con el impedimento histórico a la participación del Partido Católico Nacional, sigue vigente la estricta prohibición para la formación "de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que se le relacione con alguna confesión religiosa".[20] Sigue igualmente prohibido que se celebren en los templos reuniones de carácter político.

En la misma línea de continuidad, los ministros de culto, si bien pueden votar, no pueden desempeñar cargos públicos ni ser votados mientras lo sean. Más aún, según la Constitución actual, "los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios".[21] Por lo demás, los ministros de culto tampoco pueden heredar de las personas a quienes hayan ayudado espiritualmente y no tengan parentesco dentro del cuarto grado.

Nuestra idea de separación, de hecho, sigue siendo estricta, pues las reformas de 1992 incluyeron el principio de separación del Estado y las iglesias, reafirmando así las Leyes de Reforma, incorporadas en la misma, en 1873 y la Constitución mexicana no reconoce alguna competencia en materia de actos del Estado civil a las asociaciones religiosas. La ley secundaria estableció que "las convicciones religiosas no eximen en ningún caso del cumplimiento de las leyes del país" y que "nadie podrá alegar motivos religiosos para evadir las responsabilidades y obligaciones prescritas en las leyes", dejando poco espacio para la objeción de conciencia.[22] Una revisión detenida de las reformas de 1992 nos mostraría que, si bien en muchos casos se eliminaron muchas de las restricciones a la acción de las agrupaciones religiosas, persisten en buena medida todo tipo de limitaciones a las mismas y a los ministros de culto. Hay quien señala incluso que, de haberse puesto a referéndum las reformas de 1992, probablemente no hubieran sido aprobadas.

Así, pues, persiste en nuestro país un laicismo anticlerical junto a un laicismo separatista, de corte liberal. Ambos ven de manera negativa cualquier intento de intervencionismo de la iglesia en la vida pública del país. Hay quienes reclaman por este hecho y existen los que, por otro lado, muestran el comportamiento de muchos obispos católicos en la actualidad como la prueba fehaciente de que la jerarquía

---

[19] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: *info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/*.

[20] *Ibidem*, artículo 130.

[21] *Idem*.

[22] Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. Disponible en: *http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2016/04/Ley-de-Asociaciones-Religiosas-y-Culto-P%C3%BAblico.-D.O.F.-15-07-1992.-%C3%9Altima-reforma-17-12-2015.pdf*.

católica y ahora otras dirigencias religiosas siguen siendo los principales obstáculos a las libertades de los mexicanos. Cuestión de posturas y de lecturas de la historia. De lo que no cabe duda es que el espíritu del Congreso Constituyente de 1917 sigue vigente en el México del siglo XXI.

VI. Bibliografía

Alvear Acevedo, Carlos, "La Iglesia en México en el periodo 1900-1962", en *Historia general de la Iglesia en América Latina*, V, México, Ediciones Paulinas, 1984.

Aubert, Roger *et al.*, *Nouvelle histoire de l'Église. L'Église dans le monde moderne (1848 à nos jours)*, t. V, París, Éditions du Seuil, 1975.

Cannelli, Riccardo, *Nazione cattolica e Stato laico. Il conflitto político-religioso in Messico dall'independenza alla rivoluzione: 1821-1914*, Milán, Guerini e associati, 2002. Traducido y publicado en México como *Nación católica y Estado laico*, por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, México, Secretaría de Educación Pública, 2012.

Congreso Constituyente 1916-1917, *Diario de Debates*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1960, 2 vols.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ver texto original en *http://juridicas.unam.mx/infjur/leg/consthis/pdf/1917.pdf*.

Encíclicas pontificias; Colección completa de 1832 a 1958. 2 tomos, Buenos Aires, Editorial Guadalupe, 1958.

Hale, Charles A., *La transformación del liberalismo en México a fines del siglo XIX*, México, La Reflexión, Vuelta, 1991.

Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. Disponible en: *http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2016/04/Ley-de-Asociaciones-Religiosas-y-Culto-P%C3%BAblico.-D.O.F.-15-07-1992.-%C3%9Altima-reforma-17-12-2015.pdf.*

CIEN AÑOS DE POLÍTICAS Y NORMATIVIDAD AMBIENTAL

Julia CARABIAS*
Alejandra RABASA**

SUMARIO: I. *De la Revolución al inicio del reparto agrario (1917-1934)*. II. *El auge del reparto agrario y el inicio de la conservación (1934-1940)*. III. *El estancamiento de la visión ambiental (1940-1964)*. IV. *La destrucción de los trópicos y el inicio de las políticas ambientales (1965-1982)*. V. *Las bases de la política ambiental y un nuevo sistema jurídico concurrente para la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico (1982-1994)*. VI. *Hacia la integración de lo ambiental con el desarrollo (1994-2016)*. VII. *Bibliografía*.

A lo largo del último siglo las políticas ambientales en México y su marco normativo evolucionaron de una manera exponencial. Sin embargo, a pesar de su significativo robustecimiento durante los últimos veinte años, el saldo nacional en cuanto al deterioro del medio ambiente y del patrimonio natural nacional no es nada halagüeño.

Por décadas, el abuso y la transformación inadecuada de los ecosistemas, sus recursos naturales y servicios ambientales, se justificó como el costo a pagar en aras del progreso; incluso, predominó la visión de que la renovabilidad de los recursos naturales era ilimitada. Al paso del tiempo se demostró que esta visión era una falacia y el resultado fue: deterioro ambiental y pobreza social.

A partir de la década de los noventa se produjo un cambio, en buena medida influido por el contexto global, y se fortalecieron tanto las políticas públicas ambientales, como el sistema jurídico; no obstante, las tendencias de deterioro no se han revertido aún.

En este capítulo hacemos un breve recuento de las políticas y reformas legales en materia ambiental más destacadas del último siglo; no es un análisis exhaustivo.

* Facultad de Ciencias, UNAM.
** Asesora jurídica de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Aunque se hace énfasis en el uso de los recursos naturales renovables terrestres, también se abordan brevemente los temas de agua, contaminación a la atmósfera, cambio climático y residuos. Para su mejor comprensión hemos dividido este análisis en seis periodos: de la revolución al inicio del reparto agrario (1917-1934); el auge del reparto agrario y el inicio de la conservación (1934-1940); el estancamiento de la visión ambiental (1940-1964); la destrucción de los trópicos y el inicio de las políticas ambientales (1965-1982); las bases de la política ambiental y un nuevo sistema jurídico concurrente (1982-1994); hacia la integración de lo ambiental con el desarrollo (1994-2016).

I. De la Revolución al inicio del reparto agrario (1917-1934)

Uno de los cambios más importantes gestados a partir de la Revolución, en lo que atañe al uso de la naturaleza, fue que el aprovechamiento de los recursos naturales no podía seguir bajo el control de la voluntad individual y privada, ya que de ellos dependía el desarrollo del país. Por tanto, su conservación y uso racional, por causa de interés público, debía convertirse en una prioridad en el nuevo proyecto de nación, lo cual quedó plasmado en la Constitución Política de 1917.

El Primer proyecto sobre el artículo 27 constitucional presentado por Venustiano Carranza establecía disposiciones sobre la propiedad sin ocuparse de los elementos naturales. El constituyente Pastor Rouaix, interesado en "la necesidad de una renovación absoluta de la propiedad rústica" formó y dirigió una comisión de estudio y análisis que debería proponer una redacción constitucional en la cual "quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación".[1]

La redacción final del artículo 27 estuvo influenciada en gran medida por las ideas de Andrés Molina Enríquez (asesor de la comisión referida), quien en su obra *Los grandes problemas nacionales* dedicó amplias secciones al estudio de la naturaleza jurídica y la evolución del régimen de propiedad de las tierras y aguas desde la Colonia. Aunque se enfocó principalmente en la producción agraria, Molina Enríquez advertía los riesgos de olvidar que "la naturaleza impone la dirección del trabajo", señalando: "No hay región de la República que no tenga sus ventajas y sus inconvenientes. Lo malo, tratándose de esta materia, es que se ha olvidado mucho el principio de que la naturaleza impone la dirección del trabajo, y nos hemos empeñado en sembrar cereales en los desiertos del norte; en formar colonias en Yucatán; en establecer fábricas en el valle de México y en sembrar henequén en Guanajuato".

Así, el nuevo proyecto de artículo 27 aprobado por los constituyentes de Querétaro en 1917 declaró la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas

[1] Rabasa O., Emilio (coord.), *La Constitución y el medio ambiente*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

en el territorio nacional, pudiendo transmitirse su dominio a los particulares para constituir la propiedad privada y su derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. El mismo texto constitucional estableció (sin que a la fecha se haya modificado esta disposición) que deberán dictarse las medidas necesarias para, entre otras cosas, evitar la destrucción de los elementos naturales.

Cien años después, esta disposición constitucional es una de las piedras angulares del sistema jurídico para la protección ambiental y la conservación del patrimonio natural de México y a partir de la cual los constituyentes intentaron impulsar un modelo equitativo de desarrollo nacional. Lamentablemente, estos dos propósitos loables, conservación y desarrollo, no pudieron conciliarse desde las bases de la construcción de un México moderno y su confrontación ha estado presente hasta la fecha.

Los turbulentos años que siguieron a la Revolución tuvieron un impacto muy importante en cuanto al uso de los recursos naturales, sobre todo, relacionado con la tenencia de la tierra. La reforma agraria, exigida en el Plan de Ayala de Emiliano Zapata en 1911, se concretó en la promulgación de la primera Ley Agraria de 1915, confirmada posteriormente en 1917. Quedó reivindicado el principio de justicia social para los pueblos y comunidades mediante la dotación de tierras a quienes carecían de ellas y la restitución a los que habían sido enajenados de las mismas en épocas pasadas. Así fue como se reconoció legalmente la propiedad comunal a través de la figura del ejido.

A partir de 1915, en medio de la inestabilidad política, se empezaron a atender las demandas de los campesinos que reclamaban la repartición de tierras y surgieron un conjunto de ordenamientos jurídicos. Olvidando el principio que inspiró a los constituyentes de Querétaro, a regular la conservación de los elementos naturales porque "la naturaleza impone la dirección del trabajo", se fueron definiendo, paulatinamente, la forma irracional de uso de los recursos naturales que predominó por décadas. El primero de estos ordenamientos fue expedido por Obregón en 1922, en donde se definió la extensión de la parcela individual entre tres y cinco hectáreas de riego o su equivalente en tierras de temporal; la superficie máxima permitida como propiedad privada era de 150 hectáreas de riego. Posteriormente se expidieron la Ley de Patrimonio Familiar Ejidal de 1925 durante el gobierno de Calles; la Ley de Restitución de la Tierra y Agua de 1929 promulgada por el presidente Portes Gil y el Código Agrario de 1934 decretado por Abelardo Rodríguez.

Entre 1915 y 1934 se repartieron poco más de once millones de hectáreas beneficiando a 947 mil ejidatarios. Si bien la Reforma Agraria fue en su momento un factor de estabilidad y justicia social, al no considerar las condiciones de la naturaleza y los requerimientos para su conservación, concentrándose únicamente en el desarrollo agropecuario, aceleró el deterioro ambiental en detrimento del potencial forestal del país. Las tierras repartidas eran de aptitud forestal y se obligó a desmontarlas para la producción de alimentos bajo riesgo de perderse si no se trabajaban.

Con esta lógica se promulgó en 1920 la nociva Ley de Tierras Ociosas en la cual se consideraba a los terrenos con cobertura vegetal como "ociosos", por lo que debían ser desmontados. Esta ley continuó vigente hasta 1981 pero con su abrogación, el concepto de las tierras ociosas se retomó en la Ley de Fomento Agropecuario y fue finalmente eliminado del sistema jurídico nacional con la reforma de 1992 a la Ley Agraria.[2] Por otro lado, el minifundismo (en promedio 5 hectáreas por ejidatario) obligó a cambiar las formas tradicionales de producción y ha sido una limitante para el manejo integral de los ecosistemas naturales.

No obstante que no se fomentó el uso de los bosques entre ejidos y comunidades, como sí ocurrió con la ganadería y agricultura y aunque su potencial era reconocido, el uso de los recursos forestales estuvo condicionado a una lógica minera, es decir, extraer los árboles maderables hasta agotarlos, sin considerar su renovabilidad. Molina Enríquez refería:

> Mientras no hubo ferrocarriles, ni fábricas, los montes tenían muy poco valor, razón por la cual los pueblos y las rancherías habían conservado los suyos, pero en cuanto la construcción y el consumo de los ferrocarriles y de los establecimientos industriales por un lado, por otro la facilidad de comunicaciones que abrió amplios mercados a las maderas, y por otro, el desarrollo general del país que respondió a la magna obra de la paz, exigieron la explotación de los bosques en grande, comenzó no una explotación, sino una completa tala de los montes.

La primera Ley Forestal se expidió en 1926 con el objeto de regularizar la conservación, restauración, propagación y aprovechamiento de la vegetación forestal en los terrenos forestales baldíos o nacionales, los de propiedad municipal, comunal o ejidal y aquellos sujetos a un régimen de propiedad privada. Esta Ley estableció la posibilidad de crear reservas forestales para la repoblación (incluso se previó la denuncia de tierras ociosas para su repoblación forestal) y el aprovechamiento de los bosques, al menos en la teoría legislativa, se sujetó a condicionantes como la protección de "las tierras, manantiales, corrientes, o cualquier otra riqueza natural". Sin embargo, en la práctica esta Ley no se convirtió en una política de Estado para la conservación de los recursos forestales del país y quedó sólo en buenas intenciones.

El artículo 27 constitucional estableció, desde 1917, el régimen jurídico de las aguas nacionales enlistadas en el párrafo quinto, en el que se declaró desde entonces el dominio inalienable e imprescriptible de la nación sobre las mismas. La Ley de Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal de 1910 facultaba al Poder Ejecutivo de la Federación para reglamentar la navegación, la pesca y la explotación de productos de las aguas, otorgar concesiones sobre usos y aprovechamientos determinados y autorizar la realización de obras hidráulicas. Aunque el artículo 27 constitucional se ocupaba ya de la conservación de los elementos naturales, la le-

[2] Brañes, R., *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica-Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 2000.

gislación hídrica no contenía disposiciones para promover la sustentabilidad en el aprovechamiento del agua, enfocándose únicamente en su administración para usos como los domésticos y de servicios públicos para los habitantes de las poblaciones, el riego agrícola, la producción de energía, y otros servicios industriales.

La Ley Federal sobre Uso y Aprovechamiento de las Aguas Públicas sujetas al Dominio de la Federación expedida en julio de 1917 reafirmó la visión utilitarista de las aguas nacionales y estableció una renta para aumentar el presupuesto de ingresos del gobierno federal que se destinaría sobre todo a la construcción de obras de riego para aprovechamientos hidráulicos de interés general. La Ley sobre Irrigación con Aguas Federales de 1929, complementaria de las anteriores, creó la Comisión Nacional de Irrigación y estableció modalidades a la propiedad agrícola privada y los derechos de los usuarios de aguas de jurisdicción federal para la construcción y conservación de las obras de irrigación y la mejor distribución de las aguas aprovechables.

Estas leyes fueron abrogadas en 1929 por la Ley de Aguas de Propiedad Nacional que reglamentó con mayor precisión las cuestiones institucionales y administrativas sobre las aguas federales. Una reforma a esta Ley, en 1934, estableció "sistemas rápidos y prácticos para que los Ayuntamientos puedan llevar a cabo aprovechamientos de aguas con los que atiendan los servicios públicos y domésticos". Estos usos comprendían el suministro de aguas para satisfacer las necesidades de los habitantes de las poblaciones; el riego de terrenos en zonas urbanizadas; el suministro de aguas para surtir bocas contra incendio; el riego de calles, plazas, parques y jardines públicos; y el aprovechamiento de energía hidroeléctrica en alumbrado de calles, plazas y edificios públicos. La visión sobre la conservación de la calidad y cantidad del agua, así como los ecosistemas hidrológico-forestales no apareció en la legislación de la época, aun cuando estaba expresamente prevista en el artículo 27 constitucional.

II. El auge del reparto agrario y el inicio de la conservación (1934-1940)

A partir de 1934 el reparto agrario se aceleró. Sólo durante ese sexenio se dotaron cerca de 19 millones de hectáreas. El presidente Cárdenas, ante los efectos recesivos de la crisis mundial de 1929, otorgó a la propiedad social parcelada la función de producir alimentos baratos para toda la población. Por ello, las políticas de fomento productivo y el gasto público se orientaron hacia la agricultura: se fundó en 1935 el Banco Nacional de Crédito Ejidal y en 1939 la empresa pública Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A., y la Confederación Nacional Campesina.

Las tierras agropecuarias particulares económicamente rentables, sobre todo exportadoras que generaban empleo y aportaban divisas, quedaron protegidas del reparto agrario. De hecho desde 1937 se otorgaron por decreto las "concesiones de

inafectabilidad ganadera" que exceptuaban a grandes latifundios del reparto agrario para proteger la exportación del ganado en pie.[3]

La política para el fomento del uso de los recursos forestales siguió inexistente; aunque también se crearon ejidos forestales, no se implementaron acciones ni inversiones gubernamentales para esta actividad.

Estos señalamientos fueron realizados por Miguel Ángel de Quevedo, quien advirtió sobre los riesgos que el minifundismo y la distribución indiscriminada de las tierras forestales tenían para la conservación y protección de los ecosistemas y sus recursos. Él tenía una idea muy clara sobre el papel de los bosques en el desarrollo nacional, tanto como productores de materias primas, como en lo que hoy llamamos servicios ambientales hidrológicos. El presidente Cárdenas, tratando de incorporar esta preocupación, nombró a Quevedo jefe del Departamento Autónomo Forestal, de Caza y Pesca (DAFCP), y desde allí se promovió la protección de áreas estratégicas por su potencial forestal, su flora y fauna y los servicios ambientales, principalmente los hidrológicos. Por ello, muchos de los parques nacionales corresponden a los principales volcanes y cumbres de México, sitios clave de las cuencas hidrográficas.

Quevedo mismo, desde 1899, había logrado el establecimiento de varias áreas protegidas, entre las que destacan el Bosque Nacional del Monte Vedado del Mineral de El Chico, y el del primer Parque Nacional El Desierto de los Leones en 1917. Pero el esfuerzo mayor se dio entre 1934 y 1940. A finales de 1940 se había protegido, bajo diversas figuras jurídicas (zonas protectoras forestales, reservas forestales, parques nacionales y reservas de repoblación forestal), hasta 30% de territorio nacional, odisea no repetida jamás en la historia y que, desafortunadamente, se perdió al paso del tiempo por la falta de voluntad política, de recursos económicos para administrar, operar, vigilar y, en su caso, expropiar las tierras, y por el reparto agrario que continuó sobre estos terrenos.[4]

Quevedo también impulsó a la reforestación: obligó a los concesionarios y particulares a reforestar las áreas de extracción forestales; promovió la creación de viveros y la formación de personal técnico, y en todas las escuelas primarias se impartían cursos de silvicultura, viverismo y reforestación en las parcelas escolares. Un problema importante de esta acción fue que se basó principalmente en especies de eucalipto, una especie exótica que provoca muchos problemas ecológicos (no permite el desarrollo de la flora local y absorbe mucha agua).

Las críticas de Quevedo sobre el reparto agrario le generaron mucha tensión con el presidente Cárdenas, por lo cual no terminó su responsabilidad al frente del DAFCP, y Cárdenas decidió cerrar el Departamento en 1940.[5]

---

[3] Warman, A., *El campo mexicano en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

[4] De la Maza, R. y De la Maza, J., *Historia de las áreas naturales protegidas de México*, México, Pamas, El Colegio de México-Fundación Gonzalo Río Arronte-UNAM, 2005.

[5] Simonian, L., *La defensa de la tierra del jaguar. Una historia de la conservación en México*, México, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad-Instituto Nacional de Ecología, Semarnap-Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables, 1999.

En cuanto al régimen jurídico de las aguas nacionales, la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1934 incluía algunas disposiciones sobre la escasez de las aguas, así como incipientes prohibiciones para su contaminación. Se regulaban también las reservas hidráulicas nacionales para la generación de energía por la nación o los particulares. Como faltas sancionables, esta Ley incluyó: "Arrojar a los cauces de propiedad nacional, jales o lamas de las plantas beneficiadoras de metales, basuras, colorantes o sustancias de cualquier naturaleza que perjudiquen el cauce o terrenos de labor, o que contaminen las aguas haciéndolas dañosas para la salud de las personas o animales; o perjudiciales para la pesca, la agricultura o la industria".

III. El estancamiento de la visión ambiental (1940-1964)

A partir de 1940 el interés por la conservación disminuyó, al tiempo que despegó fuertemente la actividad agrícola en las tierras de riego y la agroindustria, así como el México preindustrial. El reparto agrario se desaceleró y se incrementaron los instrumentos de fomento productivo, los subsidios y la inversión pública y privada para la agricultura, sobre todo en el noroeste del país. Se crearon bancos como el Nacional Agropecuario o la Financiera Nacional Azucarera; empresas industriales como Fertilizantes Mexicanos o armadoras de tractores; los institutos del café y del tabaco, y varios fideicomisos, entre otros. Se construyeron bodegas y carreteras, pero sobre todo grandes presas y otras obras de infraestructura de riego que permitieron incrementar la superficie regada a 2.5 millones de hectáreas.[6]

Por otro lado, ante el crecimiento acelerado de la demanda de alimentos debido a la Segunda Guerra Mundial, los productos mexicanos tuvieron una gran demanda en los mercados internacionales. Los precios aumentaron y las exportaciones crecieron en 75%. Nada despreciables fueron las transferencias de recursos económicos que ya desde esas épocas hicieron los braceros que migraban a Estados Unidos, recursos con los cuales se financiaba la producción en sus parcelas. El conjunto de estos factores permitieron activar la economía agrícola nacional registrándose un crecimiento del producto agropecuario de 5.1%.[7] La superficie cultivada casi se triplicó, algo también sin precedentes, y pasó de 5.9 millones de hectáreas en 1940 a 14.7 millones en 1965.[8]

El incremento de la productividad, además de la ampliación de la frontera agrícola, ocurrió por el nuevo paquete tecnológico que se desarrolló para zonas de riego del norte del país a partir de un convenio entre la Fundación Rockefeller y el gobierno mexicano; la llamada Revolución Verde consistió en el uso de semillas seleccionadas y mejoradas, con la aplicación de agroquímicos, maquinaria y riego.

---

[6] Warman, A., *op. cit.*

[7] *Idem.*

[8] Barkin, D. y Suárez, B., *El fin de la autosuficiencia alimentaria*, México, Centro de Ecodesarrollo-Océano, 1985.

Este paquete, si bien permitió incrementar los rendimientos y la producción de alimentos, provocó importantes daños al medio ambiente por extenderse de manera irresponsable en distintas regiones del país sin haberlo adecuado a la diversidad de condiciones ambientales existentes. Más aún, muchas de las tierras dotadas para trabajar eran de aptitud forestal y no agrícola. Además, tampoco se consideró la contaminación que ocasionaron los agroquímicos.[9]

En este lapso hubo intentos de establecer políticas para la conservación de los recursos naturales que no prosperaron frente a la inercia de explotación agrícola. En 1942 el presidente Ávila Camacho, reconociendo que el deslave de los terrenos deforestados representaba una causa de empobrecimiento nacional que no había sido debidamente estimada, creó el Departamento de Conservación de Suelos dentro de la Comisión Nacional de Irrigación, con facultades para estudiar los problemas de erosión en las cuencas hidrológicas y proponer planes para su conservación. En 1946 se expidió la Ley de Conservación del Suelo y el Agua, cuyo objeto era "fomentar, proteger y reglamentar la conservación de los recursos de suelos y aguas, básicos para la agricultura nacional".

Esta Ley se aplicaría a través de Distritos de Conservación del Suelo dentro de los cuales deberían realizarse los estudios necesarios para "tratar de evitar o cambiar los métodos y procedimientos de cultivo que aceleren la erosión, estableciendo los más adecuados, entre los que pueden comprenderse: trabajos de ingeniería para construir terrazas o bancales, presas, diques, bordos; la utilización de cultivos en fajas, en contorno; métodos adecuados de riego, de revegetación con árboles y pastos; rotación de cultivos, control de escurrimiento; cambio de uso del subsuelo; control de torrenteras y, en general, todas las medidas que la mejor técnica aconseje dentro de nuestro medio social y económico". Esta Ley incluyó previsiones para el desarrollo de una política de educación y divulgación sobre la conservación del suelo y el agua en las escuelas del país, los ejidos y los agricultores y público en general.

Sin embargo, a pesar de esta nueva visión para la conservación del agua y el suelo en el sistema jurídico, en este periodo se sentaron las bases de la ganaderización en el país con lo cual se aceleró la deforestación. Bajo el mandato del presidente Miguel Alemán, se elevó a rango constitucional el límite para la pequeña propiedad privada. Existe una marcada diferencia en la manera de definir la pequeña propiedad agrícola respecto a la ganadera. Mediante una reforma en abril de 1947 se incluyó en la fracción XV del artículo 27 de la Constitución Política: "se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras" y "se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos". Para traducir este criterio en superficie se estableció la Comisión Técnico Consultiva de Coeficientes de Agostadero (Cotecoca), la cual define los índices de agostadero de cada ecosistema. A partir de este criterio, y debido a que

[9] Toledo, V. M. *et al.*, *Ecología y autosuficiencia alimentaria*, México, Siglo XXI, 1985.

en zonas áridas el índice de agostadero puede llegar a ser de hasta 50 hectáreas por cabeza de ganado vacuno, un predio de 25 000 hectáreas es considerado pequeña propiedad. Esto fue evidentemente un incentivo para la acumulación de tierras destinadas a la actividad ganadera y, por lo tanto, para la deforestación.[10]

Así fue como la conservación del patrimonio natural quedó subordinada a las políticas de fomento productivo. Con el tiempo, mientras crecía la actividad agrícola y ganadera deforestando millones de hectáreas, se fueron perdiendo muchos de los decretos de protección de las décadas anteriores y sólo se incrementaron algunas zonas protectoras forestales cuya motivación era la protección de zonas agrícolas de riego.[11]

La actividad forestal siguió sin ser un tema prioritario de inversión pública. Más bien se concesionó la explotación forestal a empresas privadas, que en su mayoría no respetaron la renovabilidad de los bosques, a cambio de un ridículo pago de renta a los ejidatarios dueños de la tierra. Incluso la explotación forestal presionó para cambiar los decretos de algunas áreas naturales protegidas. Por ejemplo, se redujeron los linderos de los parques nacionales Popocatépetl-Iztaccíhuatl, Cumbres del Ajusco y Lagunas de Zempoala en 1947, para emitir un decreto a favor de la fábrica de papel San Rafael y Anexas para la explotación forestal en estas áreas.[12]

A finales de este periodo, en el sexenio del presidente Adolfo López Mateos (1958-1964), hubo un intento de reorientar la política forestal para detener la destrucción de estos ecosistemas e impulsar su potencial. Siendo Enrique Beltrán titular de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna, se promovió la visión de que para mantener los bosques era mejor fomentar su uso productivo que vedarlos; se reformó la Ley Forestal para remover obstáculos para la producción forestal; se reestructuró la institución de administración forestal; se duplicó el presupuesto destinado al sector; se fortaleció la investigación forestal con un renovado Instituto de Investigaciones Forestales y se inició el Inventario Nacional Forestal; se reforzó la prevención y el combate de incendios y la reforestación.[13] No obstante estos esfuerzos, la actividad forestal siguió estancada.

IV. La destrucción de los trópicos y el inicio de las políticas ambientales (1965-1982)

A partir de 1965 el crecimiento de la producción agropecuaria fue menor al de la población nacional. Se perdió la capacidad de satisfacer el mercado interno y se recurrió a las importaciones de alimentos. El auge agrícola había concluido. El campo

[10] Toledo, V. M. *et al.*, *La producción rural en México: alternativas ecológicas*, México, Fundación Universo Veintiuno, 1989.

[11] De la Maza, R. y De la Maza, J., *op. cit.*

[12] *Idem.*

[13] Beltrán, E., *La batalla forestal: lo hecho, lo no hecho, lo por hacer*, México, Editorial Cultura, 1964.

se fue descapitalizando paulatinamente e hizo crisis en los años setenta. Frente al desplome de los precios internacionales de los productos de exportación, entre ellos el algodón, los empresarios rurales se retiraron de la agricultura. El crecimiento de la superficie agrícola del periodo anterior quedó estancado.[14]

En contraste, la demanda de alimentos cárnicos se incrementó en el país siguiendo la tendencia global de que la dieta de la población urbana está más basada en proteína animal que la de la población rural. Esta preferencia en el consumo dinamizó el mercado de la carne y los capitales de inversión, tanto públicos como privados, se transfirieron a la ganadería. Fue así que durante la década de los sesenta y setenta se implementaron los agresivos megaproyectos del trópico húmedo mexicano: el Plan Chontalpa (1965) y el Plan Balancán-Tenosique (1972) en Tabasco; el Uxpanapa (1975) en Veracruz, y la colonización de Marqués de Comillas a partir de 1977, en la frontera sur con Guatemala en Chiapas. Incluso entre 1972 y 1977 operó la llamada Comisión Nacional de Desmontes. Si bien en un inicio estos proyectos se concibieron como los graneros nacionales, el fracaso tecnológico los llevó pronto a ser grandes potreros para la ganadería extensiva y poco productiva. Además del costo económico y social de estas malas decisiones, el saldo fue de más de tres millones de hectáreas de selva deforestadas.[15]

El empuje ganadero llevó al país a convertirse en más ganadero que agrícola, y, por supuesto, que forestal; entre 100 y 120 millones de hectáreas se dedicaron a la ganadería. La producción ganadera no se frenó sino hasta finales de la década de 1980 debido a la crisis económica por un lado y más tarde a la competencia internacional.

En el tema forestal, una reforma a la legislación en la materia canceló las concesiones a las empresas privadas y dio paso al esquema de empresas paraestatales. Estos cambios no modificaron la forma destructiva en la cual se hacía uso de los recursos forestales. La diferencia fue que, en este periodo, la impulsó el Estado. Este fue el caso de la Compañía Industrial Forestal de la Selva Lacandona, S.A. (Cofolasa), y la Compañía Triplay de Palenque, ambas propiedad de Nacional Financiera, para extraer la caoba de esta región. Afortunadamente, no duró mucho tiempo y las actividades se suspendieron por los conflictos con los lacandones, los altos costos de operación y la presión por declarar la Selva Lacandona como área natural protegida y detener el saqueo de la caoba.

Al inicio de la década de los setenta el tema ambiental empezó a tomar fuerza en el contexto internacional. Por primera vez, en 1972, se reunieron los jefes de Estado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo. La preocupación de dicha Conferencia fue principalmente el efecto que la contaminación ambiental tenía sobre la salud humana, preocupación central de los países desarrollados, por sus altos niveles de industrialización. Entre sus resultados estuvo la exhortación a los países para crear institucio-

[14] Carabias, J. *et al.*, "Evolución y enfoques y tendencias en torno a la conservación y el uso de la biodiversidad", en *Capital natural de México*, vol. III: *Políticas públicas y perspectivas de sustentabilidad*, México, Conabio, 2008, pp. 29-42.

[15] Toledo, V. M., *op. cit.*

nes encargadas de la gestión ambiental. En la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano se estableció el principio de equidad intergeneracional al proclamar que debería buscarse la preservación de los recursos naturales y el uso racional de los ecosistemas en beneficio de las generaciones presentes y futuras. Este principio se convertiría a finales de los ochenta en el concepto de desarrollo sustentable.

Fue durante el proceso preparatorio de dicha conferencia mundial, que México expidió, en 1971, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, cuyo objeto era la prevención y control de la contaminación y el mejoramiento, conservación y restauración del medio ambiente. Los diferentes capítulos de esta Ley se ocupaban de la contaminación del aire, del agua y de los suelos, quedando a cargo de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, mediante la nueva subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente y en coordinación con las secretarías de Recursos Hidráulicos; Agricultura y Ganadería; e Industria y Comercio. Se estima que entre 1950 y 1970 la intensidad de la contaminación, medida como el volumen anual en kilogramos de emisiones por millón de dólares de producto, creció en 50%, sobre todo por la contribución de empresas intermedias. De 1970 a 1989 la intensidad se incrementó 25%, lo cual se atribuye al crecimiento de las inversiones del sector público en las industrias petroquímicas y de fertilizantes del periodo 1978 a 1982.[16]

La administración de las áreas naturales protegidas seguía ubicada en el sector agropecuario y forestal en unos casos, y en otros en el sector de asentamientos humanos (Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, SAHOP). Afortunadamente, un nuevo aliento de protección del patrimonio natural surgió en los años setenta con el empuje de Arturo Gómez Pompa y Gonzalo Halffter, respaldados por algunos académicos y organizaciones no gubernamentales. En el contexto internacional se había creado el programa El Hombre y la Biosfera (MAB, del inglés *Man and Biosphere*) de la Unesco y se formó la Red Mundial de Reservas de la Biosfera con el apoyo del MAB. Fue así como se promovió el decreto de la Reserva Integral de la Biosfera Montes Azules en 1978 (recategorizada en 1997 como Reserva de la Biosfera Montes Azules); en 1979 los de la Reserva de la Biosfera Mapimí y de La Michilía,[17] así como las zonas protectoras forestales de la mariposa monarca (decretada originalmente como Zona de Refugio de Fauna Silvestre en 1980), los volcanes de San Martín y Santa Marta en Los Tuxtlas, Veracruz, y otros parques nacionales en 1980, como El Veladero y el Cañón del Sumidero. En Chiapas destacó la labor de Miguel Álvarez del Toro, quien impulsó una red de áreas naturales protegidas en ese estado. Todas estas nuevas áreas naturales protegidas tuvieron el propósito de proteger la biodiversidad de estos ecosistemas, no sólo los servicios ambientales como en los decretos de los años treinta y cuarenta.

---

[16] Semarnap, *La gestión ambiental en México*, México, Semarnap, 2000.

[17] Gómez-Pompa, A. y Dirzo, R. (coords.), *Reservas de la biosfera y otras áreas naturales protegidas de México*, México, Instituto Nacional de Ecología, Semarnap-Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, 1995; De la Maza, R. y De la Maza, J., *op. cit.*

V. Las bases de la política ambiental y un nuevo sistema jurídico concurrente para la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico (1982-1994)

La década de los ochenta sentó las primeras bases de una política ambiental moderna. La reacción social organizada ante la evidencia del deterioro del ambiente se incrementó.

En enero de 1982 se expidió la Ley Federal de Protección al Ambiente en la cual se previó el desarrollo de programas para mejorar la calidad del aire, las aguas, el medio marino, el suelo y subsuelo, los alimentos, así como de aquellas áreas cuyo grado de contaminación se considere peligroso para la salud pública, la flora, la fauna y los ecosistemas. Más adelante, en el mismo año, con el cambio de gobierno, el presidente Miguel de la Madrid creó la primera institución moderna en el tema ambiental, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), con una Subsecretaría de Ecología. Con este cambio se amplió el panorama de los temas ambientales superando la estrecha visión limitada de la contaminación y salud y se fortalecieron los temas de la protección de los ecosistemas.[18]

Sin embargo, los asuntos relacionados con el uso de los recursos naturales renovables quedaron desvinculados administrativamente. En la Sedue se integraron los parques nacionales, las zonas de protección forestal y de fauna importantes por su biodiversidad y las reservas de la biosfera. El resto se mantuvo en el sector agropecuario y forestal. Se decretaron nuevas áreas como la Reserva de la Biosfera de Sian ka'an en 1986, la de Manantlán en 1987 y El Vizcaíno en 1988.

En 1987 el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reformas a la Constitución que establecería las bases para un sistema jurídico integral y concurrente para la protección al ambiente. La Exposición de Motivos de esta Iniciativa resumía los años de políticas nacionales para el desarrollo del país a costa del capital natural de la siguiente manera:

> En síntesis, en México, como en la mayor parte de los países del mundo, la preocupación estuvo en la generación del empleo, en el crecimiento de los servicios y la industrialización. El costo ha sido muy alto. Se contaminaron severamente lagos, lagunas y cuencas acuíferas, con sus consecuentes impactos adversos en el bienestar y la salud, en el abastecimiento de agua a otras poblaciones y actividades en el equilibrio de los ecosistemas. Se aceleraron los procesos de deforestación, erosión y desertificación. Se agudizó la contaminación atmosférica y México pasó a compartir los desequilibrios ecológicos propios de las naciones industrializadas.
>
> En relación al crecimiento de la población ocurrido, se ha reconocido que somos un país con gran escasez de agua, con tierras productivas limitadas, y con graves desequi-

[18] Carabias, J. y Provencio, E., "La política ambiental mexicana antes y después de Río", en Glender, A. y Lichtinger, V. (comps.), *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Relaciones Exteriores, 1994, pp. 393-423.

> librios urbanos, problemas de saneamiento en gran escala y que ha visto disminuida su riqueza natural. Debemos, en este momento, concluir, que el aprovechamiento de los recursos de la nación tiene límites y que casi todos nuestros recursos renovables pueden dejar de serlo en plazos relativamente breves.
>
> Hoy la conciencia de los desequilibrios ecológicos es compartida por todos los grupos sociales y regiones del país. No hay ciudad de la República o zona del campo, donde la protección de los recursos y el equilibrio ecológico, no sea una de las más altas prioridades de la sociedad.

El 10 de agosto de 1987 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* dicha reforma constitucional, en la cual se estableció, como consecuencia del derecho de la nación de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para cuidar de su conservación, que en lo sucesivo se dictarían las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

En la misma reforma se adicionó la fracción XXIX-G al artículo 73 constitucional para incluir, dentro de las materias de competencia del Congreso de la Unión, la expedición de leyes generales que determinen la concurrencia de los gobiernos federal, estatal y municipal en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Esta reforma constitucional daría lugar más adelante a la Ley General del Equilibrio Ecológico (LGEEPA) en 1988, la cual, para su momento, fue la ley más avanzada en su género de Latinoamérica. La LGEEPA introdujo al sistema jurídico nacional principios de política ambiental como el de equidad intergeneracional, de prevención y derecho a un medio ambiente sano. Asimismo, la LGEEPA distribuyó las competencias de las autoridades nacionales para la protección del medio ambiente, e institucionalizó los instrumentos marco de la política ambiental nacional, como la evaluación de impacto ambiental y el ordenamiento ecológico del territorio. Esta Ley estableció las bases para el desarrollo del actual sistema nacional de áreas naturales protegidas.

Años más tarde, en el contexto del debate internacional en torno a la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, conocida como la Cumbre de Río de 1992, México volvió a modificar su estructura institucional. La Sedue fue transformada en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y en ella se integraron los temas ambientales. Cabe recordar que el tema central de la Cumbre de Río fue precisamente la relación entre desarrollo y medio ambiente, con un gran énfasis en la pobreza. Así se crearon dos órganos desconcentrados de la Sedesol: el Instituto Nacional de Ecología (INE), encargado de la normatividad y regulación ambiental, y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), encargada de la aplicación y vigilancia de la ley, sustituyendo ambas instituciones las funciones de la Subsecretaría de Ecología.

A pesar de estos importantes avances en el contexto del desarrollo sustentable y el reconocimiento de vincular las dimensiones ambientales, sociales y económicas, los temas de uso de los recursos naturales quedaron todavía en el sector productivo agropecuario y de la pesca, desvinculados de lo ambiental.

Un hecho trascendente, en 1992, fue la creación de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio), cuyo propósito es compilar y generar la información que necesita el país para fundamentar las políticas públicas y decisiones de la sociedad sobre la biodiversidad.

VI. Hacia la integración de lo ambiental con el desarrollo (1994-2016)

A partir de 1994 se logró consolidar una visión de integración de la conservación de la biodiversidad con el uso de los recursos naturales en el contexto del desarrollo sustentable. La creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) el 28 de diciembre de 1994 permitió conjuntar el sector ambiental con el de manejo de los recursos naturales renovables. Se fusionaron en una misma institución la administración de los recursos pesqueros, forestales y del agua con la protección de los ecosistemas y la prevención y control de la contaminación.

Los programas que derivaron de esta fusión permitieron iniciar el cambio de las tendencias históricas de desintegración. La producción pesquera y forestal y el manejo del agua se empezaron a regir fundamentados en principios de sustentabilidad, y el aprovechamiento de los recursos naturales de acuerdo con el precepto del usufructo por los dueños de la tierra o legítimos poseedores de las autorizaciones de uso.[19]

En este periodo se formularon el Programa Nacional de Medio Ambiente, el Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas, el Programa de Conservación y Aprovechamiento de la Vida Silvestre, el Programa de Pesca Responsable, el Programa de Desarrollo Forestal con reglas de uso y manejo sustentable, el Programa de Auditoría Ambiental, así como los Proaires en las principales ciudades del país. Además, se creó el Sistema Integrado de Regulación y Gestión Ambiental de la Industria, la Carta Nacional Pesquera y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y se fundó, en 2000, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp).

Con la finalidad de que las nuevas políticas e instituciones encontraran una base jurídica sólida se reformó profundamente el marco normativo. En 1996 la LGEEPA fue modificada casi en su totalidad. Uno de los principales cambios que ha tenido una marcada influencia en el incipiente desarrollo de un sistema de federalismo ambiental, fue el rediseño de su capítulo de distribución de competencias, en el cual se asignaron a las autoridades federales, estatales y municipales diversas competencias para la elaboración de políticas y la aplicación de instrumentos de planeación y gestión ambiental a distintas escalas (como los programas de ordenamiento ecológico). Como consecuencia de esta reforma, actualmente la totalidad de las entidades federativas del país y la Ciudad de México cuentan con leyes marco sobre protección ambiental, e instituciones locales responsables de su aplicación.

[19] Carabias, J., *op. cit.*

En esta etapa las leyes ambientales estuvieron acompañadas de sus respectivos reglamentos, y se expidió un vasto número de Normas Oficiales Mexicanas en materia de agua, atmósfera, residuos peligrosos, impacto ambiental, productos orgánicos, vida silvestre, áreas naturales protegidas, incentivos a los particulares para la autorregulación, entre otros.

Mención especial merece la reforma de 1999 en la cual se incluyó en el catálogo de garantías constitucionales el derecho de todas las personas a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar (artículo 4o.) y se estableció un mandato al Estado para conducir un proceso nacional de desarrollo sustentable (artículo 25). Para explicar los alcances de esta modificación, el Dictamen elaborado en la Cámara de Diputados respecto de distintas iniciativas de reformas sobre estos temas, señaló que, junto con el reconocimiento de este derecho fundamental de todas las personas, se creó correlativamente la obligación de las autoridades nacionales de garantizar la adecuada protección de los ecosistemas y recursos naturales, así como de incluir la sustentabilidad ambiental en la planeación económica del desarrollo nacional.

A partir de 2000 la expedición de leyes generales para promover la actuación concurrente de las autoridades de los tres niveles de gobierno ha sido la tendencia que define la evolución del sistema jurídico mexicano de protección ambiental en México. En 2000 se publicó la Ley General de Vida Silvestre; en 2003 la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (sustituyó a la Ley Federal Forestal) y la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y, en 2008, la Ley General de Cambio Climático. A su vez, estas leyes han motivado el desarrollo de la legislación forestal y de residuos en casi todas las entidades federativas y existen 16 leyes sobre cambio climático a nivel estatal.

Al cambio de la administración el presidente Fox tomó la errónea decisión de desvincular al sector pesquero del ambiental, convirtiendo a la Semarnap en Semarnat. Sin embargo, el sector forestal se fortaleció con la creación de la Comisión Nacional Forestal. Asimismo, se expidió la novedosa Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la cual, desafortunadamente, no se aplica en todo su potencial.

Destaca del sexenio 2006-2012 la atención puesta a los temas de cambio climático. Se estableció, muy por encima de los compromisos globales, la Estrategia Nacional de Cambio Climático, del cual se desprendió el Programa Especial de Cambio Climático, que quedaron por primera vez institucionalizados en la Ley General de Cambio Climático.

En 2012 se reformó nuevamente el artículo 4o. constitucional para reforzar la tutela de los derechos ambientales. El concepto de un medio ambiente "adecuado" se sustituyó por el de "sano" con el objetivo de enmarcar su ejercicio dentro de parámetros como los establecidos por la Organización Mundial de la Salud y se estableció explícitamente el deber del Estado de garantizar el respeto a este derecho humano.

Es importante interpretar esta reforma en el contexto de la transformación que se llevó a cabo en 2011 del régimen constitucional de los derechos humanos en México, en la cual se estableció la obligación de todos los operadores jurídicos en el

país de observar los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, entre los cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha incluido treinta instrumentos internacionales como las convenciones marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica y el Cambio Climático; la Convención de Ramsar sobre Humedales, de importancia internacional, y el Convenio de Basilea sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos, entre otros.

La reforma constitucional de 2012 introdujo al artículo 4o. las bases para el desarrollo de un sistema federal de responsabilidad ambiental que tiene por objeto promover la reparación de los daños causados al ambiente y prevé la creación de tribunales especializados en materia ambiental dentro del Poder Judicial de la Federación. Esta Ley reconoce el interés legítimo de los habitantes de las comunidades adyacentes a los sitios donde se causen los daños ambientales y a las organizaciones no gubernamentales cuyo objeto es la protección ambiental, para demandar la reparación de los daños a los ecosistemas y sus servicios ambientales ante los tribunales federales.

El involucramiento más activo del Poder Judicial en la tutela de los derechos ambientales y de la ampliación de las vías de acceso a la justicia para la defensa de derechos ambientales ha sido una de las demandas sociales más constantes y tradicionalmente menos atendidas en nuestro sistema jurídico. Sin embargo, en los últimos años las perspectivas han empezado a cambiar. Además de la acción prevista por la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, actualmente el Código Federal de Procedimientos Civiles regula las acciones colectivas para la protección del medio ambiente y la Ley de Amparo reconoce un interés legítimo, individual o colectivo, que permite a personas y comunidades interesadas en la conservación del medio ambiente y el ejercicio efectivo del derecho humano a un medio ambiente sano, solicitar la protección del Poder Judicial.

Asimismo, la participación cada vez más relevante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la interpretación de la legislación ambiental representa un motivo de optimismo en un escenario donde la falta del Estado de derecho y la desigualdad social y económica que predominan en el país en general, afectan gravemente las posibilidades de lograr el desarrollo sustentable.

Como ejemplo de la importancia de esta tutela judicial puede mencionarse el caso del emblemático Parque Nacional Tulum cuando, al ser amenazado por un plan de desarrollo urbano municipal que ponía en riesgo la conservación de sus ecosistemas y monumentos arqueológicos, fue protegido unánimemente por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Controversia Constitucional 72/2008). Otra sentencia del máximo tribunal elaborada por el ministro José Ramón Cossío Díaz, en un caso relacionado con el régimen jurídico de protección a los manglares, interpretó de manera puntual la vinculación que existe entre el derecho humano a un medio ambiente sano y la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, declarando que su protección corresponde a un interés colectivo que debe prevalecer sobre los intereses individuales. En la misma sentencia, la Suprema Corte reconoció el principio de equidad intergeneracional resolviendo que éste obliga a considerar en los actos presentes de aprovechamiento de los recursos naturales la

tutela del derecho a un medio ambiente sano de las generaciones futuras (Amparo en Revisión 210/2013).

Entre los temas pendientes del sistema jurídico ambiental, el derecho humano al agua y el uso sustentable de los recursos hídricos y la protección de la atmósfera llaman la atención por su ausencia en la agenda legislativa y regulatoria nacional. En el primer caso, en 2012 el derecho humano al agua fue incluido en la Constitución, junto con el deber del Estado de garantizar el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos. Aunque con esta reforma el Poder Constituyente dio un mandato al Congreso de la Unión para expedir una ley nacional de aguas en el plazo de un año, a la fecha esta legislación no ha sido expedida.

En cuanto a la protección de la atmósfera, aunque en los últimos años se han presentado en el Congreso de la Unión algunas iniciativas para la expedición de legislación en esta materia, ninguna ha prosperado y desde la publicación en 1988 del Reglamento de la LGEEPA sobre la Prevención y el Control de la Contaminación a la Atmósfera no se ha llevado a cabo la actualización del régimen jurídico de uno de los principales problemas ambientales en sitios como la Ciudad de México.

La transversalidad del sistema jurídico de protección al ambiente y en particular la inclusión de la variable ambiental en la legislación de otros sectores económicos como el minero, agropecuario, de desarrollo urbano, pesquero o turístico, representa uno de los mayores retos para lograr la sustentabilidad del desarrollo al cual se refiere la Constitución federal.

Lejos de un escenario donde la protección ambiental se entienda como un componente esencial de las políticas para el desarrollo económico, aunque en leyes como las vigentes en materia pesquera y acuícola, o para el desarrollo turístico se ha adicionado en sus títulos la etiqueta de sustentabilidad, en muchos casos contienen disposiciones que se contraponen a los objetivos de la legislación ambiental y entran en conflicto con instrumentos clave de la política ambiental como las áreas naturales protegidas.

En un intento de promover la sustentabilidad del sector de los hidrocarburos, la legislación secundaria expedida recientemente como consecuencia de la reforma constitucional energética, prohibió expresamente la realización de actividades de exploración y explotación en áreas naturales protegidas y creó la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.

Sin embargo, la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones de protección ambiental, tanto en las leyes expedidas específicamente, como aquellas que se encuentran dispersas en algunas leyes de diferentes sectores económicos, también constituyen uno de los mayores problemas y fracasos del sistema jurídico nacional. Un ejemplo que ilustra esta situación está en la nula aplicación en la mayoría de las regiones del país de las disposiciones de la Ley Agraria que prohíben la parcelación de bosques y selvas tropicales y la urbanización de las tierras ejidales en áreas naturales protegidas cuando se contravengan sus declaratorias.

Han pasado un poco más de veinte años de una política ambiental moderna y, con altibajos, los programas se han ido fortaleciendo así como el marco jurídico. No

se puede decir lo mismo con respecto a la aplicación de la ley que ha tenido francos retrocesos.

Es también preocupante que en la presente administración impera un discurso de crecimiento económico y se ve debilitada la política y normatividad ambiental. Igualmente preocupa el vacío que ha dejado la sociedad civil organizada. Frente a estas perspectivas, la participación del Poder Judicial de la Federación en la consolidación de un sistema de justicia ambiental podría ser una de las apuestas más relevantes en la época actual.

A pesar de que la atención a los temas ambientales se ha reconocido como una urgencia desde hace años, las políticas públicas siguen desintegradas y la falta de una visión de planeación transversal y territorial es un obstáculo para el desarrollo sustentable.

Es urgente la revitalización de la dimensión ambiental en la vida nacional antes de que sea demasiado tarde, y el centenario de la carta magna puede ser un buen espacio para estas reflexiones.

VII. Bibliografía

Barkin, D. y Suárez, B., *El fin de la autosuficiencia alimentaria*, México, Centro de Ecodesarrollo-Océano, 1985.

Beltrán, E., *La batalla forestal: lo hecho, lo no hecho, lo por hacer*, México, Editorial Cultura, 1964.

Brañes, R., *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica-Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 2000.

Carabias, J. y Provencio, E., "La política ambiental mexicana antes y después de Río", en Glender, A. y Lichtinger, V. (comps.), *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Relaciones Exteriores, 1994, pp. 393-423.

—— *et al.*, "Evolución y enfoques y tendencias en torno a la conservación y el uso de la biodiversidad", en *Capital natural de México*, vol. III: *Políticas públicas y perspectivas de sustentabilidad*, México, Conabio, 2008, pp. 29-42.

De la Maza, R. y De la Maza, J., *Historia de las áreas naturales protegidas de México*, México, Pamas, El Colegio de México-Fundación Gonzalo Río Arronte-UNAM, 2005.

Gómez-Pompa, A. y Dirzo, R. (coords.), *Reservas de la biosfera y otras áreas naturales protegidas de México*, México, Instituto Nacional de Ecología, Semarnap-Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, 1995.

Rabasa O., Emilio (coord.), *La Constitución y el medio ambiente*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

Semarnap, *La gestión ambiental en México*, México, Semarnap, 2000.

SIMONIAN, L., *La defensa de la tierra del jaguar. Una historia de la conservación en México*, México, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad-Instituto Nacional de Ecología, Semarnap-Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables, 1999.

TOLEDO, V. M. *et al.*, *Ecología y autosuficiencia alimentaria*, México, Siglo XXI, 1985.

———, *La producción rural en México: alternativas ecológicas*, México, Fundación Universo Veintiuno, 1989.

WARMAN, A., *El campo mexicano en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

EL CONTEXTO ECONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Enrique CÁRDENAS SÁNCHEZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las tendencias económicas en el último tercio del siglo XIX*. III. *La economía al concluir el Porfiriato*. IV. *La economía durante los primeros años de la Revolución*. V. *Los conflictos previos y durante el proceso de redacción de la Constitución*. VI. *Comentarios finales*.

I. INTRODUCCIÓN

A 100 años de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta interesante reflexionar cuál era el contexto económico en que se encontraba el país entonces. Es difícil evitar remontarnos a la presidencia de Porfirio Díaz, a quien generalmente se le atribuye la serie de problemas más graves por los cuales no sólo inició una revolución armada que pronto se convirtió en social, sino que, además, marcó el contenido socioeconómico de la carta magna promulgada el 5 de febrero de 1917. Entre ellos se mencionan la propiedad del subsuelo en manos extranjeras, las represiones sindicales y agrarias, la usurpación de tierras, el latifundismo y la fuerza de la iglesia.

Pero de igual forma es necesario revisar lo ocurrido durante el proceso revolucionario pues también influyó fuertemente en la redacción del texto finalmente aprobado. Las circunstancias de la lucha armada previas a la convención constituyente, quiénes estuvieron peleando en un bando u otro, parecen haber radicalizado las posiciones en el Congreso Constituyente que finalmente fueron aceptadas. En particular, lo relativo a las cuestiones agrarias y laborales, así como la inestabilidad monetaria y fiscal, imprimieron su marca en el texto constitucional, y mucha de su influencia permeó nuestra vida política, económica y social en la mayor parte del siglo XX.

* Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A. C.

II. Las tendencias económicas en el último tercio del siglo XIX

A raíz de las guerras de independencia a principios del siglo XIX, el país tendió a la fragmentación geográfica para dar lugar a regiones cuasi-autónomas que apenas estaban ligadas entre sí mediante el débil pacto federal de la Constitución de 1824. De hecho, es de sorprender que México no se haya desintegrado, como ocurrió con Centroamérica y con América del Sur. Una buena parte de la historia del siglo XIX puede caracterizarse por esa fragmentación y la experimentación permanente entre esquemas federales y otros centralistas, hasta llegar al Imperio de Maximiliano en el decenio de 1860. La segmentación reflejó el rompimiento de las redes comerciales y los medios de transportes por el abandono de los caminos y su deterioro. Tampoco favoreció el desempeño económico del país al encarecer las transacciones comerciales entre regiones e impedir las economías de escala y posibles externalidades positivas entre actividades económicas.

Todo ello se revirtió con la construcción de los ferrocarriles que había iniciado con muchas dificultades años atrás. El gran auge ocurrió durante el mandato de Manuel González entre 1880 y 1884, que comenzó a integrar el mercado nacional, y que continuó decididamente Porfirio Díaz. Con medios de transporte más económicos que los tradicionales a través de diligencias y carretas, fue posible acercar regiones y mercados que harían posible poco a poco que los centros de producción de materias primas e insumos se acercaran a los centros manufactureros. O bien que las ciudades pudieran tener acceso a granos y otros alimentos provenientes de mercados más distantes.[1] Todo ello facilitó la especialización de la producción pues fue posible importar todo tipo de productos, incluso bienes de capital, que impulsó la expansión de las ciudades y la industrialización. Ello queda demostrado por el aumento de la carga transportada por los ferrocarriles, la mayor parte de la cual estuvo destinada al mercado interno y sólo en menor medida a la exportación, y la creciente movilidad de personas que permitió aprovechar mejor los recursos humanos y alentar incluso nuevas actividades, como el turismo en sus etapas iniciales.

A su vez, la urbanización demandó más alimentos y propició cierta polarización de la actividad agropecuaria: la agricultura de autoconsumo *versus* la agricultura para el mercado, que a su vez aceleró conflictos agrarios que venían desde la implementación de las leyes de desamortización. Así, como señala Coatsworth, la incorporación del ferrocarril aumentó el valor de la tierra lo que llevó a crecientes conflictos agrarios. Alrededor del 90% de los conflictos por tierras que sucedieron entre 1878 y 1884 se debió a la construcción proyectada o efectiva de las líneas férreas. Al aumentar la demanda de alimentos en el mercado por la expansión urbana, aumentaba la demanda de tierras que pudieran utilizarse para la producción de alimentos.

[1] Kuntz Ficker, Sandra, "Los ferrocarriles y la formación del espacio económico en México, 1880-1910", en Kuntz Ficker, S. y Connolly, P. (eds.), *Ferrocarriles y obras públicas*, México, El Colegio de México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1999, pp. 118-123.

La población de las ciudades aumentó al doble que la población en general, 2.5% entre 1895 y 1910, que equivalió a medio millón de personas en términos absolutos. También aumentó el número de ciudades de más de 20 mil habitantes, de 21 a 29 entre esos mismos años, y representaba el 11% de la población total.[2] Además, la industrialización provocó la expansión de la agricultura comercial para proveer bienes como el algodón y la caña de azúcar. En conjunto, la producción de bienes agrícolas para el mercado urbano aumentó casi el doble de lo que aumentó la producción de maíz, enfocada a la economía de subsistencia. Para que ello ocurriera, se necesitaba de la expansión de haciendas y ranchos y la cantidad de tierra bajo este régimen de propiedad, muchas veces a costa de las tierras campesinas y de las comunidades indígenas, bajo el amparo de las Leyes de Reforma. Y así se dio una mayor concentración de la tenencia de la tierra.[3] Estos conflictos, que normalmente se dieron entre hacendados o grandes rancheros y comunidades indígenas, ocurrieron por derechos de uso de aguas y otras razones inherentes al esquema de tenencia de la tierra.

Al acercar las regiones e integrar los mercados, el ferrocarril propició la construcción de grandes empresas pues sus productos podían llegar en forma económica a los centros urbanos y manufactureros del país. A este proceso se sumó la depreciación del peso plata que encareció las importaciones y estimuló la producción interna. En un contexto de creciente estabilidad política, con finanzas públicas más sanas y con claros signos de expansión de los mercados de consumidores en las ciudades, por el apoyo de medios de transporte accesibles, tuvo lugar la primera gran ola de industrialización. Por un lado, la industria textil, la más consolidada, se amplió por todo el país y en algunos lugares estableció plantas muy grandes, de escala mundial, que proveían la mayor parte del mercado interno. Tal fue el caso de la Compañía Industrial de Orizaba. Algo similar se pudo observar con empresas grandes en el sector metalúrgico, como la Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, o como la jabonera La Laguna, que proveía el 80% del mercado nacional y era la cuarta empresa más grande del mundo en su rama. Lo mismo ocurrió con la industria del vidrio, de la cerveza, del papel, entre otras, que también conformaron grandes empresas de escala internacional que satisfacían al menos la mitad del mercado interno.[4]

El sector minero fue el más dinámico durante el Porfiriato y sufrió una fuerte transformación en cuanto a sus productos y las regiones de explotación más impor-

---

[2] Rosenzweig, Fernando, "El desarrollo económico de México de 1877 a 1911", en Cárdenas, E. (comp.), *Historia económica de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 56-57.

[3] Coatsworth, J., *Growth against Development. The Economic Impact of Railroads in Porfirian Mexico*, DeKalb, Northern Illinois University Press, 1981, pp. 158-164. No obstante, la historia de la desamortización durante el Porfiriato no está completamente clara. Véase Kourí, Emilio, "Los pueblos y sus tierras en el México porfiriano", en Kourí, E. (coord.), *En busca de Molina Enríquez: 100 años de Los grandes problemas nacionales*, México, El Colegio de México, 2009, pp. 253-265.

[4] Haber, S., *Industry and Underdevelopment. The Industrialization of Mexico, 1890-1940*, Stanford, Stanford University Press, 1989, pp. 47-48; Cerutti, Mario, "La compañía industrial jabonera de La Laguna. Comerciantes, agricultores e industria en el norte de México (1880-1925)", en Marichal, C. y Cerutti, M. (eds.), *Historia de las grandes empresas en México, 1850-1930*, México, Fondo de Cultura Económica, Universidad Autónoma de Nuevo León, 1997; y El Colegio de México, *Estadísticas económicas del Porfiriato. Comercio exterior de México 1877-1911,* México, El Colegio de México, p. 214.

tantes. La industria minero-metalúrgica aumentó su valor agregado 8.8% anualmente entre 1892 y 1910, en parte gracias a las facilidades para abrir y desarrollar nuevos centros mineros, con derechos de propiedad más claros, menor carga impositiva y por la propia depreciación de la plata que equivalía a la depreciación del tipo de cambio. Todo ello, y el arancel McKinley establecido en 1890 en Estados Unidos, propiciaron el establecimiento de fundiciones en el país que también alentó la producción minera interna.

La diversificación de la industria se debió a la llamada segunda revolución industrial, que aumentó enormemente la demanda de metales no preciosos, como el cobre, el plomo y el zinc, para nuevas industrias como la eléctrica, el telégrafo, etcétera. También se impulsó la explotación del carbón y el coque para los ferrocarriles y la generación de energía. Ello provocó aumentos de sus precios y, por lo tanto, de su rentabilidad. Entre 1892 y 1902, el volumen de la industria minero-metalúrgica creció 10.5% anualmente.[5]

Una buena parte de la producción minera se destinó al mercado externo, y esto fue posible por la expansión ferrocarrilera. Los desarrollos tecnológicos aumentaron la rentabilidad de la industra minero-metalúrgica y del volumen de exportaciones mexicanas. Por ejemplo, se inició el proceso de cianuración para la separación de los minerales preciosos y el acceso a la energía eléctrica permitió la operación de malacates y maquinaria en lugares aislados. La distribución regional de la minería tuvo lugar de nuevas maneras pues los yacimientos de los minerales industriales se ubicaban en el noroeste del país, lo que transformó la vida de aquellas comunidades. Por ejemplo, Cananea, en Sonora, pasó de 100 habitantes en 1890 a 800 en 1900, y a 14 000 en 1910, constituyéndose como la más grande del estado.[6]

Los salarios y las condiciones del mercado de trabajo eran muy diversos, dependiendo de la región y de la actividad económica. En el norte, en donde había menos mano de obra, los salarios eran más altos y generalmente se trataba de mano de obra "libre". Las actividades principales estaban en la minería y menormente en la agricultura. En el sur había mano de obra relativamente escasa y aislada. En la agricultura comercial se combinó el pago en efectivo con sistemas de cierta coerción o encasillamiento para retener trabajadores, pero este esquema fue cada vez menos efectivo. Se sustituyó por esquemas de periodos cortos de trabajo, no permanentes, pero las condiciones llegaron a ser más difíciles. Los salarios eran menores que en el norte pero dependía si los trabajadores eran migrantes, peones o hasta prisioneros de guerra.[7] En el centro, con mayor diversidad de actividades y mano de obra más abundante que en el norte, los mercados laborales funcionaban mediante pago en dinero y con base en salarios. Hubo cambios importantes en las actividades de la

[5] El Colegio de México, *Estadísticas económicas del Porfiriato. Fuerza de trabajo y actividad económica por sectores*, México, El Colegio de México, 1960, p. 135.

[6] Velasco Ávila, C. *et al.*, *Estado y minería en México (1767-1910)*, México, Secretaría de Energía, Minas e Industria, Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), Comisión de Fomento Minero, Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 378 y 379.

[7] Katz, Friedrich, "Condiciones de trabajo en las haciendas de México durante el Porfiriato: modalidades y tendencias", en Cárdenas, Enrique (comp.), *Historia Económica de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 243-245.

fuerza de trabajo por los desplazamientos de tierras de campesinos que llevaron a su proletarización. También hubo una modernización de la industria que desplazó talleres artesanales, o los ferrocarriles que desplazaron otro tipo de sistemas de transporte. La urbanización requirió mano de obra para la construcción y la dotación de servicios urbanos.[8] Estos esquemas diversos de relaciones laborales dieron lugar a diversos conflictos que se agudizaron hacia el final del Porfiriato.

III. La economía al concluir el Porfiriato

Hacia el final del Porfiriato, la economía mexicana sufrió diversos choques que recrudecieron algunos problemas o bien impusieron retos significativos al gobierno. El primero fue la continuada depreciación de la plata que se había prolongado por decenios y que iba a contrapelo de la tendencia mundial de adopción del patrón oro. Las finanzas del gobierno mexicano, al cobrar la mayor parte de sus impuestos en plata y tener que pagar su deuda en oro, se veían cada vez más presionadas. Esto implicaba inestabilidad macroeconómica y ciertos niveles de incertidumbre que afectaban la economía. Así, a partir de 1903 se empezó a estudiar la posibilidad de abandonar el sistema monetario bimetálico y adoptar formalmente el patrón oro, lo que ocurrió a principios de 1905. Con esta medida, y la estabilidad relativa del precio de los metales a nivel internacional, se alcanzó cierta estabilidad de la moneda y del ambiente de negocios en el país, a pesar de la crisis externa de 1907.

Es por todos conocida la conflictividad en el sector agrario durante el Porfiriato. Si bien no se conoce cabalmente la naturaleza de estos conflictos (sólo se ha avanzado en algunos casos), es posible mencionar aquellos que se han estudiado a fondo. Por ejemplo, los casos de usurpación de tierras en Morelos y Yucatán, el acaparamiento en Veracruz y Puebla, o incluso las reminiscencias de las guerras con los yaquis en Sinaloa y Sonora.[9] Si bien una parte de la leyenda negra sobre Porfirio Díaz se refiere específicamente a su papel en la usurpación de tierras campesinas por parte de hacendados, en realidad es posible poner en tela de duda esa afirmación. Por ejemplo, en diversas ocasiones el presidente defendió a las comunidades por encima de los hacendados.[10] Desde 1894 se otorgó personalidad jurídica a los ejidos para que ellos realizaran el reparto de tierras; en 1896 se emitió una ley para entregar a comunidades indígenas tierras nacionales o baldías, y en 1900 promovió el cambio de la Constitución para que las comunidades indígenas pudieran tener tierras comunales, revirtiendo así una parte importante de la Ley Lerdo. Por ello, la nueva

[8] *Ibid.*, pp. 129 y 130.

[9] Tutino, J., *From Insurrection to Revolution: Social Bases for Agrarian Violence, 1750-1940*, Princeton University Press, Princeton, 1986, pp. 279-282. Katz, Friedrich, "Introduction: Rural Revolts in Mexico", en Katz, F. (ed.), *Riot, Rebellion and Revolution. Rural Social Conflict in Mexico*, Princeton, Princeton University Press, 1988, pp. 11 y 12.

[10] Véase, por ejemplo, Stevens, D., "Agrarian Policy and Instability in Porfirian Mexico", *The Americas*, 39, 1982, pp. 163-166.

Constitución de 1917 ya no tuvo que modificarse en este sentido, pero sí estableció los límites de las tierras y obligó al reparto de aquellas que habían sido acaparadas en latifundios y grandes propiedades.[11]

Tradicionalmente se ha argumentado que Porfirio Díaz estaba coludido con los hacendados y que las consecuencias sobre el bienestar de la población fueron enormes: despojo a los campesinos, pérdida de autonomía de los pueblos, deterioro de las condiciones de vida y muy alta concentración de la tenencia de la tierra. No obstante, recientemente se ha cuestionado hasta qué punto los casos de Morelos o de Yucatán fueron generalizados en todo el país, o hasta qué grado fue una realidad el deterioro mencionado. Parece ser que el debate académico no ha concluido, pero la cuestión innegable es la alta participación del campesinado en las fuerzas revolucionarias.[12]

La cuestión salarial estuvo presente en el sector manufacturero por el aumento de la inflación, especialmente en los últimos dos años del régimen. Si bien la inflación fue moderada en la mayor parte del primer decenio del siglo XX, las estimaciones marcan un aumento de precios de 8.5% y 16% en 1909 y 1910, respectivamente. Por tanto, los salarios reales se deterioraron en esos años lo que llevó a demandas de aumento salarial en algunas industrias. Algunas de ellas fueron exitosas en sus demandas, como la Compañía Industrial de Veracruz (CIVSA), que logró aumentar sus salarios reales y poco después reducir la jornada de trabajo de 72 a 60 horas a la semana.[13] No es posible sostener que el caso de CIVSA fuera la normalidad entre las empresas mexicanas de la época, pero ciertamente reflejan lo que estaba ocurriendo al menos en la industria textil.[14]

En otro sentido, los últimos años del Porfiriato se caracterizaron por la mexicanización de la mayoría accionaria de muchas de las empresas ferrocarrileras, que ocurrió entre 1903 y 1907. Esa fue la primera vez en que el gobierno participó en la actividad económica con el fin de hacer más eficiente el uso de las líneas, mejorar los precios al público y sanear las finanzas de la nueva empresa Ferrocarriles Nacionales de México. Por cierto, esta adquisición fue en términos de acciones y el gobierno fue respetuoso de las decisiones operativas de la empresa. Solamente demandó las posiciones en el Consejo que le permitía su posición accionaria en la empresa.[15] Iniciaba así la participación del Estado en la actividad económica.

---

[11] González Navarro, M., *Historia moderna de México. El Porfiriato. La vida social*, México, Hermes, 1957, p. 200; Garner, Paul, *Porfirio Díaz*, Londres, Pearson, 2001, p. 189.

[12] Brading, David, "Introduction: National Politics and the Populist Tradition", en Brading, D. (ed.), *Caudillo and Peasant in the Mexican Revolution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980; y Garner, P., *Porfirio Díaz*, *op. cit.*, pp. 189 y 190.

[13] Gómez Galvarriato, Aurora y Musacchio, Aldo, "Un nuevo índice de precios para México, 1886-1929", *El Trimestre Económico*, vol. 67, 2000, pp. 47-91.

[14] Gómez Galvarriato, Aurora, "The Evolution of Prices and Real Wages from the Porfiriato to the Revolution", en Coatsworth, John H. y Taylor, Alan M. (eds.), *Latin America and the World Economy since 1800*, Cambridge, Harvard University Press, 1998, cuadro 12.1. Los precios que la autora muestra en este cuadro son ligeramente distintos a los que presentan en sus nuevas estimaciones Gómez Galvarriato, A. y Musacchio, A., "Un nuevo índice…", *op. cit.*

[15] Kuntz Ficker, Sandra, "De las reformas liberales a la Gran Depresión, 1856-1929", en Kuntz, Sandra (coord.) *Historia económica general de México. De la colonia hasta nuestros días,* México, Secretaría de Economía y El Colegio de México, 2010, pp. 336 y 337.

En esos años se observó el crecimiento acelerado de la industria petrolera, que explotaba esencialmente los yacimientos en la costa de Tamaulipas y en menor grado Veracruz. La producción estaba enteramente en manos extranjeras y las compañías provenían principalmente del Reino Unido, Estados Unidos y Holanda. La primera compañía petrolera en México fue la norteamericana Mexican Petroleum Co., establecida en 1901, y el primer pozo importante se perforó en 1904. A partir de entonces proliferaron las empresas petroleras y en 1910 se producían ya más de ocho millones de barriles anuales. La fuerza de las empresas norteamericanas apenas pudo ser parcialmente contrarrestada por las compañías inglesas que llegaron a México, en parte por las preferencias otorgadas por Díaz para contrarrestar el empuje de la inversión norteamericana. De cualquier manera, prácticamente toda la producción era de origen extranjero y el acceso al subsuelo siguió considerándose parte de los activos de las empresas mineras, a pesar de los esfuerzos de Díaz de clarificar que era propiedad de la nación.[16] A la larga, los consorcios estadounidenses fueron los más importantes.

La crisis internacional de 1907 golpeó a la economía mexicana al reducir la demanda por nuestros productos pero el impacto fue relativamente pasajero. El sector exportador tuvo una caída que no se prolongó demasiado y en 1910 la economía estaba creciendo nuevamente con cierta soltura. Por ejemplo, se redujo la demanda de minerales y su precio se desplomó casi 20% en los últimos tres años del régimen de Porfirio Díaz. El valor de la producción minero-metalúrgica creció solamente 4.7% entre 1902 y 1910, aunque el volumen aumentó 6.7% en esos años.[17]

Finalmente, el régimen porfirista impulsó el establecimiento de instituciones para diseñar y administrar programas de salud pública, pero los resultados fueron todavía poco alentadores. El primer censo de población moderno fue de 1895 y mostró con claridad los problemas de alta mortalidad, salud endeble y cortas expectativas de vida comparadas con otros países. Pero con cifras alternas se puede afirmar que las condiciones del país eran, comparativamente, muy inferiores a otros países. Por ejemplo, la esperanza de vida al nacer era apenas de 24.5 años en la década de 1880, mientras que en París era de 46.6 años. La tasa de mortalidad era 40 por millar al año, mientras que en París y Londres era seis a ocho muertes por millar. La mortalidad infantil en México en 1904 era 323 muertes por mil nacimientos. En San Petersburgo era de 256 y en Londres era de sólo 114 muertes por cada mil nacimientos. El análisis muestra, por otro lado, que la desigualdad se deterioró aún más, y que las clases más acomodadas sí obtuvieron mejoras sustantivas en su bienestar. Este proceso era un efecto casi de espejo al desarrollo que caracterizaba al país.[18]

---

[16] Garner, P., *Porfirio Díaz*, *op. cit.*, pp. 182 y 183.

[17] El Colegio de México, *Estadísticas económicas del Porfiriato. Fuerza de trabajo…*, *op. cit.*, p. 135.

[18] López Alonso, Moramay, *Measuring Up. A History of Living Standards in Mexico, 1850-1950*, Palo Alto, Stanford University Press, 2012, pp. 152-155.

IV. La economía durante los primeros años de la Revolución

La actividad económica se recuperó relativamente pronto de la crisis internacional de 1907. Los precios de las materias primas retomaron sus niveles previos a la crisis y el valor de las exportaciones comenzó a crecer nuevamente a partir de 1908. Lo mismo ocurrió, a partir de 1909, con el crédito bancario y la cantidad de dinero en circulación, que también alimentaron la inflación. En 1910, ésta aumentó 16.6%.[19] Los otros sectores, como el agrícola y el industrial, también fueron golpeados por la crisis y la contracción del poder de compra de los salarios, pero se recuperaron muy rápidamente. En 1910, la economía en su conjunto se había repuesto de la crisis externa.

Con el levantamiento armado de Madero, el desempeño de la economía prácticamente no resintió el cambio. Por un lado, la lucha armada contra Porfirio Díaz fue relativamente corta pues en cuestión de meses fue vencido. Dejó el país, exiliado, en mayo de 1911, sólo seis meses después del levantamiento. Tampoco esta lucha fue muy sangrienta ni destruyó activos productivos. Los ferrocarriles continuaron su funcionamiento y cuando había algún rompimiento de las vías férreas o algún otro incidente para detener la marcha de los ferrocarriles, la compañía reparaba los desperfectos rápidamente. El servicio de transporte prácticamente no se interrumpió.[20]

El interinato de Francisco León de la Barra fue relativamente terso y comenzó a actuar como si fuera a ser presidente por un periodo completo. Al tomar posesión como presidente, Madero nombró un gabinete de personajes tanto leales a él como otros cercanos a Díaz, con el fin de mantener la confianza de ciertos sectores y mandar el mensaje de que realmente se trataba de un relevo en la Presidencia, pero sin cambios profundos en la estructura socioeconómica. Tal fue el caso que en el corto periodo presidencial de Madero, sindicatos textiles, mineros y metalúrgicos volvieron a estallar huelgas que fueron frecuentemente reprimidas. Madero estuvo a punto de perder la vida en su visita al estado de Morelos para dialogar con el descontento de Emiliano Zapata. Éste nunca depuso las armas y continuó en pie de lucha por el reparto agrario y la defensa de la tierra.

Por ello, los dos primeros años del decenio transcurrieron sin aparentes sobresaltos económicos, pero Madero no estaba firme en la Presidencia. La actividad sindical y elevadas demandas salariales, de reducción de horas laborales y eliminación de las tiendas de raya arreciaron en el corto mandato maderista. Fue entonces que se fundó la Casa del Obrero Mundial. Cuando las protestas obreras eran a los ojos del presidente "excesivas e ilegales", el gobierno actuó con dureza y llegó a reprimir

[19] Cárdenas, E., *El largo curso de la economía mexicana. De 1870 a nuestros días*, México, Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México, 2015, cuadro V.1.

[20] Mata, V. y Casanueva, A., *La economía mexicana y los ferrocarriles (1910-1920)*, Puebla, Secretaría de Cultura, Gobierno del Estado de Puebla, 1999, p. 76.

en varias ocasiones.[21] En febrero de 1913, con el golpe de estado huertista que acabó con la vida y presidencia de Madero, se levantaron en contra del usurpador Villa, Zapata, Carranza, Obregón y otros líderes revolucionarios. A partir de entonces se desató una lucha mucho más sangrienta y costosa, en parte para asegurar que se institucionalizaban los triunfos revolucionarios, que repercutió fuertemente en la actividad económica.

El deterioro fue inmediato en la mayoría de los sectores debido a que el servicio de transporte ferrocarrilero para uso comercial colapsó. Las fuerzas revolucionarias que en su mayoría provenían de campesinos libres que estaban en contra del acaparamiento de tierras por parte de los hacendados atacaron los ferrocarriles, quemaron carros de carga y pasajeros y locomotoras, o bien se apropiaron de ellos para transportar su tropa. Sólo en 1913, Ferrocarriles Nacionales de México reportó que casi el 10% de sus carros de carga habían sido quemados.[22]

Esta destrucción y el creciente empleo de los ferrocarriles para uso bélico dislocó el mercado interno muy rápidamente. La segmentación del mercado, que apenas había aparecido al inicio de la Revolución, se volvió mucho más severa hacia fines de 1913. Las empresas de toda índole apenas podían abastecerse de materias primas e insumos para su producción, y luego tenían dificultades para colocar sus productos y cobrar sus facturas. El cierre de fábricas por estos problemas inició desde mediados de 1913, aunque algunas lograron prolongarlo un poco más si sus condiciones específicas lo permitían.[23]

La minería sufrió consecuencias semejantes, por lo que su producción se contrajo por los problemas de transporte, o porque su producción se volvió muy atractiva a los rebeldes, como el caso de las minas de plata y oro. Por ello el cierre de operaciones se volvió frecuente a partir de 1913, con excepción de minas cercanas a la frontera o aquellas que por alguna razón podían mantener exitosamente sus operaciones. Además, el gobierno norteamericano estableció una prohibición de exportación de dinamita a México debido a la Revolución y posteriormente por la Primera Guerra Mundial, lo que ocasionó una fuerte contracción en la actividad. Marvin Bernstein estimó que este embargo causó el 50% de la contracción minera.[24] En 1914 la producción de los principales productos mineros se contrajo todavía más, como se muestra en el cuadro 2.

---

[21] Henderson, P., *In the Absence of Don Porfirio. Francisco León de la Barra and the Mexican Revolution*, Wilmington, Scholarly Resources Inc., 2000, pp. 150-156. Hubo huelgas que fueron reprimidas violentamente, como las de tranviarios de la Ciudad de México, en la mina de El Oro, en San Luis Potosí y en Querétaro. Barry Carr, *El movimiento movimiento obrero y la política en México, 1910-1929*, México, SepSetentas, 1976, pp. 66 y 67.

[22] Mata, V. y Casanueva, A., *La economía mexicana…*, *op. cit.*, pp. 80-82.

[23] Haber, S., *Industry and Underdevelopment…*, p. 135; Gamboa, Leticia, *Los empresarios de ayer. El grupo dominante en la industria textil de Puebla 1906-1929*, Puebla, Universidad Autónoma de Puebla, 1985; y Mata, V. y Casanueva, A., *La economía mexicana…*, *op. cit.*, gráfica 17.

[24] Bernstein, Marvin D., *The Mexican Mining Industry, 1890-1950. A Study of the Interaction of Politics, Economics, and Technology*, Nueva York, State University of New York, 1964, p. 99.

CUADRO 1
Indicadores industriales, 1910-1920

	Azúcar	*Cerveza*	*Fierro y acero*	*Rendimiento de acciones*	*Industria textil*	*Ingresos brutos FFCC*
1910	159	13.3	165.4	4.8	702.9	32
1911	152.6	14.2	218	5.5	752.3	30
1912	146.3	16.5	155.2	5.8	762.1	28
1913	125.9	11.7	46.3	3.2	752.8	11
1914	108.3	3.4	0.005	1.6	n.d.	0
1915	88.5	(1)	8.7	0	n.d.	0
1916	49.2	2.8	37.5	0.1	n.d.	1
1917	65.4	4.6	49.5	0	573.1	33
1918	68.9	4.8	68.7	6.3	689.2	
1919	90.5	7.7	90	9.3	735.3	
1920	113.2	14.9	76	9.8	753.8	

n.d: No disponible.
(1) 3.4 millones de litros son las ventas de 1914 y 1915.
FUENTE: Cárdenas, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana. De 1870 a nuestros días*, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 2015, cuadro V.2

CUADRO 2
Producción minera, petróleo y henequén, 1910-1920

	Oro	*Plata*	*Cobre*	*Petróleo*	*Henequén*
1910	41.4	2 417	48.2	3.6	94.8
1911	37.1	2 518	56.1	12.6	116.5
1912	32.4	2 527	57.2	16.6	139.9
1913	25.8	1 726	52.6	25.7	145.3
1914	8.6	811	26.6	26.2	169.3
1915	7.4	713	0	32.9	162.7
1916	11.7	926	28.4	40.5	202
1917	23.5	1 307	50.9	55.3	127.1
1918	25.3	1 944	70.2	63.8	140
1919	23.6	2 050	52.3	87.1	113.9
1920	22.9	2 069	49.2	157.1	160.8

Oro y plata en toneladas; cobre y henequén en miles de toneladas; petróleo en millones de barriles.
FUENTE: Womack, John, "The Mexican Revolution, 1910-1920", en Bethell, Leslie (ed.) , *The Cambridge History…*, *op. cit.*, cuadro 1.

Junto con el problema del transporte y sus repercusiones en la producción y el comercio, apareció el problema de financiamiento del gobierno y de la guerra. Victoriano Huerta tuvo que recurrir inmediatamente a lo que quedaba en las arcas gubernamentales: 30 millones de pesos del Fondo Regulador de la Circulación Monetaria, de 12 millones más de las Reservas del Tesoro, más la recaudación impositiva ordinaria.[25] Además, recurrió al endeudamiento externo cuyo acceso, para entonces, estaba cerrándose rápidamente. Ante la incertidumbre por la situación política y la reticencia del gobierno norteamericano de Wilson a reconocer al gobierno de Huerta, y por los rumores de que se impondría un impuesto de guerra, la gente que pudo procedió a atesorar las monedas de oro y plata en su posesión. A fines de 1913 casi toda había desaparecido de la circulación.[26] Al continuar la incertidumbre, el uso de los billetes de los bancos fue más frecuente y sustituyó a casi todo tipo de moneda. Luego siguieron los préstamos de bancos establecidos en México, al tiempo que el conflicto con la Casa Blanca aumentaba de tono. A pocos meses se relajó el encaje legal y la legislación bancaria que permitió una mayor emisión de billetes por parte de los bancos comerciales, pero hubo pánico y los depositantes intentaron retirar sus ahorros de los bancos. El gobierno de Huerta cayó en moratoria de la deuda externa y su endeudamiento con los bancos aumentó ante la amenaza de establecer un banco gubernamental que tuviera el monopolio de la emisión de billetes, e imponer un impuesto del 1% al capital de los bancos. La amenaza no se materializó, pero los bancos accedieron a otorgar crédito al gobierno huertista.

Por su parte, los ejércitos revolucionarios también necesitaban recursos para financiar sus operaciones. El primero en emitir dinero revolucionario fue Venustiano Carranza en 1913, en dos emisiones. Naturalmente el tipo de cambio (pesos *vs.* dólar) se depreciaba conforme ocurría esta proliferación de medios de cambio. Esa práctica continuó en 1914 y los billetes carrancistas se cambiaban con los billetes de los bancos comerciales, pero con un descuento que aumentó rápidamente de 5% en enero de 1914 a 50% en marzo. Pocos meses después, los billetes constitucionalistas sacaron de circulación a los billetes de los bancos al entrar en vigor la llamada "Ley de Gresham", que establece que la moneda "mala" saca de circulación a "la buena", que se destina al atesoramiento. Naturalmente, el tipo de cambio se depreció, ahora valuado en pesos constitucionalistas por ser los vencedores, y la inflación en el país aumentó.[27] A partir de mediados de 1914, el tipo de cambio se desplomó (cuadro 3).

---

[25] Cárdenas, E. y Manns, C., "Inflación y estabilización monetaria en México durante la Revolución", en Cárdenas, E. (comp.), *Historia económica de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 451.

[26] El retiro de monedas de plata también obedeció al aumento de su precio, por lo que valía más como metal que como moneda, Kemmerer, Edwin, *Inflation and Revolution. Mexico´s Experience of 1912-1917*, Princeton, Princeton University Press, 1940, pp. 12-17.

[27] Turlington, E., *Mexico and her Foreign Creditors*, Nueva York, Columbia University Press, 1930, pp. 254-258 y Cárdenas, E. y Manns, C., "Inflación y estabilización…", *op. cit.*, p. 452.

CUADRO 3
Tipo de cambio, 1913-1916 (pesos por dólar)

	1913	*1914*	*1915*	*1916*
Enero	2.02	2.72	6.99	22.73
Febrero	2.05	2.88	7.61	24.57
Marzo	2.07	3.19	8.42	35.09
Abril	2.18	3.33	10.83	29.15
Mayo	2.13	2.98	11.59	43.67
Junio	2.12	3.02	10.82	10.31
Julio	2.32	3.18	13.53	10.31
Agosto	2.54	3.82	14.79	26.32
Septiembre	2.74	4.74	15.17	32.15
Octubre	2.77	4.87	14.01	43.12
Noviembre	2.79	5.04	13.97	101.01
Diciembre	2.78	5.35	16.95	217.39

FUENTE: Kemmerer, Edwin, *Inflation and Revolution. Mexico's Experience of 1912-1917*, Princeton, Princeton University Press, 1940, pp. 14, 45, 46 y 101.

A pesar de diferencias entre Villa y Carranza, los dos apoyaron la lucha contra la ocupación de los marines norteamericanos en Veracruz en abril de 1914. La debilidad de Huerta fue en aumento. Su falta de recursos económicos y los triunfos constitucionalistas lo obligaron a renunciar y salir al exilio el 20 de julio de 1914.[28] A pesar de la victoria contra el usurpador, la economía continuó su deterioro por la dislocación del transporte ferrocarrilero, la inestabilidad monetaria y financiera, y sus consecuencias sobre la inflación.

En lo político, las diferencias entre las diversas facciones se ahondaron y no se esperaban resultados positivos de la Convención de Aguascalientes. Cuando fracasó, las facciones revolucionarias se enfrentaron: los constitucionalistas encabezados por Venustiano Carranza, y los convencionalistas, encabezados por la División del Norte de Francisco Villa y los zapatistas al sur. El triunfo de los constitucionalistas llegó a mediados de 1915. Dicho triunfo no fue total. Los agraristas mantuvieron su lucha, a veces independientemente y por su lado, en localidades pequeñas pero sin rendirse del todo.[29]

La continuación del conflicto bélico agravó la operación de los medios de transporte, y con ello el problema de abasto de alimentos, materias primas, combustible y minerales a partir de mediados de 1914, que se prolongó hasta 1916. Por ejemplo, la

[28] Womack, J., "The Mexican Revolution, 1910-1920", en Bethell, L. (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, pp. 99-105.

[29] Knight, Alan, "Surgimiento y caída del agrarismo mexicano en el siglo XX", en Knight, Alan, *Repensar la Revolución mexicana*, vol. I, México, El Colegio de México, 2013, pp. 164-166.

toma de los ferrocarriles por parte de los ejércitos carrancistas aseguró el transporte de tropa y municiones deteniendo el embarque de productos comerciales. Mientras tanto, las líneas del centro y norte del país estaban siendo destinadas exclusivamente a la campaña militar.

No obstante, algunas compañías mineras y manufactureras llegaron a acuerdos con los militares para el uso de los ferrocarriles a cambio de una tarifa y ayudar en su mantenimiento. Lo mismo sucedió con otras empresas, como la American Metal Company, que llegaba a acuerdos con el gobierno para rehabilitar los ferrocarriles estatales a cambio de poder rentárselos en exclusividad y brindar servicio de flete a otros mineros y empresas comerciales a un costo de entre 60% y 75% superior al normal.[30] Así, en 1914 y 1915 el transporte ferroviario entre el norte y el centro del país estuvo interrumpido. La ocupación de Torreón y de las demás regiones norteñas le daba relativo control de los ferrocarriles en esas áreas. Por su parte, las fuerzas carrancistas tenían control sobre regiones del centro del país. Esta localización de las líneas férreas determinaron, en buena medida, que Torreón y Celaya fueran lugares de batalla estratégicos. Por otra parte, la comunicación entre la Ciudad de México y el puerto de Veracruz también fue dificultada por la ocupación estadunidense entre abril y noviembre de 1914.[31]

Las frecuentes interrupciones de las comunicaciones impidieron el abasto fluido de alimentos y mercancías a los centros urbanos, específicamente a la Ciudad de México. Ello encareció los alimentos y provocó incluso hambrunas entre la población. También se desataron epidemias que deterioraron aún más el bienestar de la población.[32] En las zonas zapatistas se evitó el colapso pues mantuvieron el cultivo de la caña de azúcar y la operación de los ingenios presumiblemente por el control que tenían de la tierra, aunque la producción se redujo en 1914 y 1915.[33] También fue afectado el sector externo por la dislocación del mercado interno. Las exportaciones mineras se contrajeron 29.6% mientras que su volumen se redujo 15.2%. Por el contrario, las exportaciones de café y de henequén tuvieron un buen desempeño pues en esas regiones el agrarismo fue mucho más limitado que en el centro del país. Por su parte, las importaciones de mercancías se contrajeron aún más (–56.3%) , lo que mostró las dificultades en el transporte interno y en el acceso a los mercados.[34]

La puntilla llegó a través del sector financiero. A la ya deteriorada situación de los años anteriores, la emisión excesiva de billetes por el gobierno de Carranza y de otras fuerzas revoucionarias provocó un desastre financiero y monetario. Aun cuando la vigencia de estas monedas estaba restringida por el control militar de quien las

---

30 Bernstein, Marvin D., *The Mexican Mining…*, *op. cit.*, pp. 101 y 102.

31 Womack, John, "The Mexican Revolution…", *op. cit.*, pp. 114-117; y Haber, Stephen H., *Industry and Underdevelopment…*, *op. cit.*, p. 134.

32 Ulloa, Berta, *Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1914-1917. La revolución escindida*, México, El Colegio de México, 1979, pp. 153-156; y Knight, A., *The Mexican Revolution*, *op. cit.*, t. 2, pp. 413-417, 420 y 421.

33 Womack, J., "The Mexican Revolution…", *op. cit.*, pp. 109 y 110.

34 Ficker, S. Kuntz, "The Mexican Revolution Export Boom: Characteristics and Contributing Factors", *Journal of Latin American Studies*, vol. 36, 2004 y Knight, Alan, "Surgimiento y caída del agrarismo…", *op. cit.*, cuadro 1.

emitía, el impacto inflacionario era directo. La inflación se disparó. Con información fragmentada se puede afirmar que la inflación se aceleró a partir de mediados de 1914. El índice de precios de la industria textil aumentó 400% en ese año lo que disminuyó el poder de compra de los salarios y se constituyó en una fuente de penuria que se agregaba a la violencia.[35] En palabras de Alan Knight, "por entonces la depresión de la economía estaba empezando a mermar la resistencia económica de la clase trabajadora, independientemente del régimen prevaleciente".[36] Lo mismo ocurrió con el tipo de cambio, que se depreció cada vez más. Entre junio y diciembre de 1914 el valor del peso con respecto al dólar pasó de 3.02 a 5.35 pesos por dólar, y unos meses después, en septiembre de 1915, llegó a 15.17 pesos (cuadro 3).

El hambre en las ciudades se generalizó por las dificultades de abasto y reducción de la producción. En los centros mineros y en las grandes empresas los trabajadores frecuentemente se fueron a la huelga, para obtener ingresos adicionales que paliaran la carestía.[37] Las huelgas respondían a la insatisfacción de los obreros que habían participado en la lucha dentro de los "batallones rojos" organizados por la Casa del Obrero Mundial a instancias (y pago) de Álvaro Obregón, y cuyos méritos el gobierno carrancista no reconoció. El carrancismo "reformador" arreció en su control del movimiento obrero y amplió sus subsidios a la Casa del Obrero Mundial, pero cuando los obreros se rebelaron, el gobierno carrancista recurrió a la represión. Cerró la Casa, encarceló a sus líderes y eliminó sus archivos. Así llegó esa etapa de contracción económica, con una clase obrera débil, hambienta y desilusionada.[38]

La violencia comenzó a disminuir tras el triunfo de Carranza sobre la Convención. Sus planes eran sumamente ambiciosos y se resumían en la reconstrucción del país y colocar a México en el panorama internacional. Buscaría revitalizar la economía mediante el establecimiento de un banco único de emisión para obtener las ganancias de señorazgo, controlar la inflación y estimular el sector financiero y la actividad económica. También pretendía atender las demandas de tierras usurpadas a los pueblos, regresar tierras a los hacendados que las habían perdido durante la Revolución y pagar las indemnizaciones correspondientes, institucionalizar la mediación entre patrones y trabajadores, y reprimir a campesinos y obreros que no encajaran en el nuevo orden del país.

Pero esos objetivos tenían que esperar pues aún surgían focos agraristas rebeldes (villistas y zapatistas inconformes) que no dejaron las armas del todo, había dificultades de desmovilización militar, los "batallones rojos" seguían armados y beligerantes y anunciaban la formación de una confederación de sindicatos, y era menester estabilizar la economía. Inició una campaña para debilitar a los bancos, ya muy maltratados por la Revolución, para buscar una hegemonía del futuro banco único

[35] En otro trabajo, Aurora Gómez Galvarriato muestra que el índice de precios textil y el tipo de cambio se movieron muy cercanamente en ese periodo, Gómez Galvarriato, A., "The Evolution of Prices…", *op. cit.*, pp. 355-357.

[36] Knight, Alan, "La clase trabajadora y la Revolución mexicana, 1900-1920", en Knight, Alan, *Repensar la Revolución mexicana*, vol. I, México, El Colegio de México, 2013, p. 89.

[37] Gómez Galvarriato, A., "The Evolution of Prices…", *op. cit.*, p. 358.

[38] Knight, Alan, "La clase trabajadora y la Revolución mexicana…", *op. cit.* pp. 91-92.

de emisión que fuera propiedad del gobierno. Fue en este contexto que iniciaron los trabajos para la elaboración de la nueva Constitución de 1917.

V. Los conflictos previos y durante el proceso de redacción de la Constitución

Al inicio de 1916 había hambre, desempleo y se desataron numerosas epidemias que mermaron aún más el bienestar de la población. La violencia se circunscribió al norte por las incursiones villistas y en el sur por los zapatistas. El resto del territorio nacional estaba en relativa paz, por lo que se reanudó paulatinamente el transporte ferroviario. Al ser nombrado Obregón ministro de guerra, su manejo de los ferrocarriles al dar servicio a particulares frecuentemente se transformó en una fuente de corrupción pues no reportaba esos ingresos, pero la economía comenzó a funcionar de nuevo. Algo semejante ocurrió con las Oficinas de Bienes Intervenidos y las Comisiones Reguladoras (de abasto), que también fueron utilizadas para beneficio privado.[39] No obstante, algunos sectores comenzaron su recuperación gracias a la disponibilidad cada vez más frecuente de transporte y a la relativa pacificación del país. Ello ocurrió en sectores como el minero, el cervecero, el metalúrgico e incluso el textil. Pero la recuperación era penosa, lenta y nada auguraba que fuera a ser sostenida. Al mismo tiempo, la industria petrolera continuaba su rápido desarrollo lo que se reflejaba en la revitalización de las exportaciones. Las exportaciones petroleras representaban ya el 15% de las exportaciones totales. Rápidamente el sector petrolero se había convertido en un gran generador de ingresos fiscales y de divisas, aunque su derrama en el resto de la economía estaba limitada porque las empresas petroleras eran mayoritariamente extranjeras. El gobierno carrancista, desde 1914, había intentado cobrar más impuestos y establecer más controles a las compañías. La resistencia de las empresas, apoyadas por el Departamento de Estado de Estados Unidos, no se hizo esperar y abonó al clima de tensión que había entre los dos países por la incursión de Villa a Columbus en abril de 1916.[40] Al evidenciarse la riqueza petrolera que tenía el país, su control se convirtió en uno de los principales puntos de fricción entre los ingleses y los norteamericanos en su política hacia México.[41]

A pesar de cierta recuperación económica, la población se encontraba en una situación precaria. Había escasez de alimentos y eran cada vez más caros, el exceso de dinero aceleraba el ritmo creciente de inflación que a su vez se debía a la merma-

[39] Womack menciona los casos escandalosos de Treviño en Chihuahua y Pablo González en Morelos. Womack, J., "The Mexican Revolution…", *op. cit.*, pp. 106, 107, 117, 118 y 125.

[40] Meyer, Lorenzo, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1968, pp. 68-71.

[41] Para un análisis detallado de la disputa desde su inicio en el Porfiriato véase Meyer, Lorenzo, *México y Estados Unidos…*, *op. cit.*; Meyer, Lorenzo, *Su Majestad británica contra la Revolución Mexicana 1900-1950. El fin de un imperio informal*, México, El Colegio de México, 1991; y Hall, Linda B., *Oil, Banks and Politics. The United States and Postrevolutionary Mexico, 1917-1924*, Austin, Texas, University of Texas Press, 1995.

da disponibilidad de bienes en el mercado.[42] Edwin Kemmerer, un economista de la Universidad de Princeton a quien se le encargó la reforma monetaria, reportó que los precios del transporte de personas y de servicios personales habían aumentado poco en relación con los alimentos.[43]

La estabilización monetaria se volvió una prioridad para el gobierno carrancista. Mediante la emisión de un billete "infalsificable" para unificar las emisiones anteriores y evitar las falsificaciones que habían ocurrido, el gobierno buscaba la estabilización monetaria y de precios. Sin embargo, el gobierno no pudo poner en marcha la emisión.

La carestía era cada vez más intensa. Algunas empresas empezaron a pagar parte de los salarios en alimentos. Arreciaron las huelgas de ferrocarrileros, trabajadores textiles, tipógrafos, electricistas y mineros que mostraban la desesperación de los trabajadores por sostener el valor real de sus salarios. Los reclamos cada vez más insistentes ante empresas y gobierno por parte de los trabajadores subieron de tono hacia una militancia que formó la Federación de Sindicatos Obreros del Distrito Federal a principios de 1916, que obligó poco después a Carranza a ordenar la desmovilización de los batallones rojos e interrumpir su subsidio a la Casa del Obrero Mundial, para intentar disminuir su fuerza política.[44] Los obreros buscaron que se les pagara en moneda dura, pues los billetes cada vez valían menos.[45]

La inflación estaba venciendo a Carranza. A principios de 1916, éste señaló que el gobierno tenía una deuda "sagrada" con el pueblo mexicano al haber recibido los billetes emitidos por el Ejército Constitucionalista en su lucha, y que buscaría estabilizar la moneda.[46] El primer intento fracasó cuando emitió los billetes "infalsificables" que serían intercambiados por 20 centavos de pesos oro, lo cual generó todavía más malestar, sobre todo porque la gente pensaba que la inflación se debía a la especulación y a la falsificación de billetes, y no tanto a la sobre-emisión de los billetes carrancistas.[47] Poco después ordenaron el canje de sus propios billetes de la emisión de Veracruz y del Gobierno Provisional, con un descuento de diez centavos por cada peso infalsificable. El cambio de 50 pesos de billetes carrancistas (y mucho menos en el caso de otros billetes antes reconocidos) por sólo 5 pesos de billetes "infalsificables", y éstos a su vez, por un peso oro significó que la moneda que tenía la gente perdió al menos 50 veces su valor, lo que el gobierno consideraba una deuda "sagrada".

El resentimiento contra el gobierno era absolutamente comprensible pues se percibía que su acción era confiscatoria. Además, el gobierno aumentó la lista de

---

42 Basurto, Jorge, *La crisis económica en la Revolución mexicana y sus repercusiones sociales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2010, pp. 247-257.

43 Kemmerer, E., *Inflation and Revolution…*, *op. cit.*, pp. 46-59.

44 Basurto, J., *El proletariado industrial…*, *op. cit.*, pp. 175-177; y Womack, J., "The Mexican Revolution…", *op. cit.*, pp. 121 y 122.

45 Knight, Alan, "La clase trabajadora y la Revolución mexicana…", *op. cit.*, pp. 91 y 92.

46 Kemmerer, E., *Inflation and Revolution…*, *op. cit.*, pp. 69 y 70.

47 Para un análisis más detallado de este episodio, véase Cárdenas, Enrique y Manns, Carlos, "Inflación y estabilización…", *op. cit.*

impuestos que era necesario cubrir en pesos oro y la tasa impositiva de otros impuestos pagaderos en billetes.[48] La realidad se hizo evidente en el tipo de cambio. La gente huyó de los pesos "infalsificables" y el valor del peso solamente se mantuvo mientras el Fondo Regulador de la Moneda Fiduciaria tuvo oro en sus arcas, lo cual duró apenas unas 6 o 7 semanas. A mediados de julio de 1916, ya no hubo fondos y el precio del billete volvió a depreciarse rápidamente. En octubre llegó a 43.10 pesos en billete infalsificable por dólar.

La carestía continuó y arreciaron los movimientos de huelga en todo el país a lo largo de 1916. Algunas de esas huelgas fueron reprimidas violentamente ante la imposibilidad del gobierno de estabilizar los precios. En mayo la Federación de Sindicatos Obreros del Distrito Federal, junto con otros sindicatos en el país, estallaron una huelga nacional exigiendo el pago de sueldos en pesos oro. A fines de julio estalló otra huelga nacional en la que pararon actividades 90 mil obreros con demandas semejantes. La huelga fue duramente reprimida, los locales sindicales fueron ocupados por el ejército y los líderes del movimiento fueron enviados a prisión por una corte marcial. El movimiento obrero no había vivido una represión tan brutal desde la caída del Porfirismo. El malestar popular se acentuaba con la depreciación del billete infalsificable, aunque algunas empresas realizaron ajustes salariales que no alcanzaron a compensar la pérdida. Por ejemplo, CIVSA otorgó aumentos salariales nominales en septiembre y octubre, aunque en términos reales los salarios continuaron deteriorándose.[49]

Por su parte, el gobierno estaba desesperado por obtener recursos en metálico para financiarse y terminó incautando las pocas reservas metálicas que aún tenían los bancos privados. Ante el rechazo de su solicitud de un crédito internacional, el gobierno de Carranza decretó el 16 de septiembre, que so pena de ser liquidados, todos los bancos debían respaldar sus billetes en circulación con el 100% en moneda metálica. Los bancos rechazaron esa medida y el gobierno respondió cerrando el Banco Nacional de México y el de Londres y México. Incluso encarceló a sus directivos, quienes poco tiempo después fueron dejados en libertad ante la presión de los gobiernos francés e inglés. A principios de octubre los bancos fueron reabiertos, pero la crisis entre el gobierno y los banqueros se amplió aún más.[50] Ante esta situación, el gobierno de Carranza obligó a que el pago de impuestos se hiciera en plata y oro. Es decir, el gobierno estaba repudiando su propia moneda.

En octubre de 1916 la presión laboral para que se les pagara en metálico fue en aumento. Una nueva huelga en la industria textil del valle de Orizaba estalló a fines de octubre. Después de dos semanas la Compañía Industrial Veracruzana aceptó pagar los salarios en metálico y la huelga se resolvió. La noticia se difundió

---

48 Kemmerer, E., *Inflation and Revolution…*, *op. cit.*, pp. 87, 89-92 y 99.

49 Basurto, J., *El proletariado industrial…*, *op. cit.*, pp. 177-182; Womack, J., "The Mexican Revolution…", *op. cit.*, p. 125; Aguilar Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo, *A la sombra de la Revolución mexicana*, México, Cal y Arena, 1989, p. 80; y Gómez Galvarriato, A., "The Evolution of Prices…", *op. cit.*, p. 358.

50 Manero, A., "Iniciación de la reforma bancaria, 1913", en Marichal, C. y Ludlow, L. (eds.), *La banca en México, 1820-1920*, México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1998, pp. 224-226; y Kemmerer, E., *Inflation and Revolution…*, *op. cit.*, pp. 111 y 112.

el 1o. de noviembre en la prensa nacional, y marcó el rumbo a seguir.[51] En esos días, la presión sobre Carranza arreciaba. Se llegó a una resolución sobre el retiro de la expedición norteamericana para el 24 de noviembre de 1916 ante la inminencia de la apertura de la Convención para redactar una nueva Constitución, y las fuerzas salieron completamente hasta el 5 de febrero de 1917. La tropa también exigió el pago de sus sueldos en metálico, por lo que el gobierno decretó el 16 de noviembre que casi todos los impuestos se debían pagar en moneda dura.[52]

Apenas una semana más tarde ocurrió un singular evento monetario, como si se hubiera diseñado para ocurrir antes de que iniciaran los trabajos del Congreso Constituyente: "como por arte de magia" regresaron a la circulación monedas de oro y plata que habían sido atesoradas por años. Ante la depreciación del peso en billete de 35% en las dos semanas previas, los comerciantes repentinamente decidieron aceptar en pago sólo pesos en metal. Los consumidores, ante la necesidad primaria del sustento diario, tuvieron que sacar del atesoramiento monedas de plata y oro que habían guardado desde años atrás. Nos relata Kemmerer que en unos cuantos días México regresó al patrón metálico y los billetes salieron totalmente de circulación para el 1o. de diciembre.[53] Ese día, Venustiano Carranza inauguraba los trabajos del Congreso Constituyente en Querétaro. Ese mismo día decretó que los sueldos de los empleados públicos y especialmente del ejército serían pagados en moneda dura, a los niveles prevalecientes en el presupuesto de 1912-1913.

VI. Comentarios finales

Apenas dos semanas después de iniciados los trabajos del Constituyente, Venustiano Carranza perdió el control en las deliberaciones a manos de los seguidores de Álvaro Obregón, y de otros grupos que incorporaron los ideales agraristas. Estos diputados fueron quienes introdujeron las reformas laborales del artículo 123 y las correspondientes a la propiedad de la tierra y las cuestiones agrarias en el artículo 27. También introdujeron las reformas clericales. Entre las primeras, y tras el largo conflicto laboral que se remontaba hasta el Porfiriato pero que se había agravado en los últimos meses por la carestía, se incluyó la jornada de trabajo máxima, beneficios para las mujeres embarazadas, el salario mínimo, el derecho a huelga y la existencia legal de los sindicatos, entre muchos otros. En el artículo 27 se decretó la nacionalización de las tierras, aguas y mares. Se estableció la utilidad pública de la tierra y se legalizó el reparto agrario como mecanismo para dotar a los pueblos y comunidades de tierra suficiente; se otorgó la propiedad originaria del subsuelo a la nación en lugar de pertenecer a los propietarios de la superficie. Lo mismo ocurrió con las aguas y vertientes. Por su parte, Venustiano Carranza logró fortalecer la presidencia y sentar

[51] Gómez Galvarriato, A., "The Evolution of Prices…", *op. cit.*, pp. 358-360.

[52] Cárdenas, E. y Manns, C., "Inflación y estabilización…", *op. cit.*, pp. 462 y 463.

[53] Kemmerer, E., *Inflation and Revolution…*, *op. cit.*, pp. 114-117.

las bases constitucionales para la creación del banco único de emisión que regulara el sistema bancario y promoviera el otorgamiento de crédito.[54]

Así, muchos de los preceptos constitucionales más radicales respondieron a las condiciones socioeconómicas que provenían desde el Porfiriato, pero que se recrudecieron a lo largo de la lucha armada revolucionaria. Por ejemplo, muchos de los preceptos relativos a temas agrarios, que no fueron atendidos durante el periodo armado ni siquiera por los "jefes revolucionarios", tuvieron que ser incorporados por la continua presión de los agraristas. Algo semejante ocurrió con los preceptos de corte laboral, que fueron seguramente radicalizados por la falta de respuesta gubernamental para atender la carestía de la vida y el sostenimiento de la clase trabajadora en el periodo inmediato anterior al Congreso Constituyente. El sector obrero, militante y poderoso, incorporó muchas de las demandas no atendidas satisfactoriamente que se hicieron explícitas en los movimientos de huelga ya durante la Revolución. Las diversas represiones de que fueron objeto muchos sindicatos y grupos de trabajadores, así como la hostilidad manifiesta por parte de Carranza, permitió mantener esta demanda hasta el final.

En ese sentido, el contexto socioeconómico de los decenios previos a la redacción de la Constitución se hizo presente en el texto de 1917. Los eventos inmediatos anteriores a la redacción de la Constitución fueron determinantes para definir el contenido y alcances de la nueva carta magna, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el lunes 5 de febrero de 1917.

[54] Womack, J., "The Mexican Revolution…", *op. cit.*, pp. 128 y 129. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*, consultada en *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf*, el 20 de agosto de 2016.

LA TEORÍA ECONÓMICA CONTRA LOS DERECHOS: POR UNA RECONCILIACIÓN

Salomón CHERTORIVSKI WOLDENBERG*

SUMARIO: I. *¿En qué momento los derechos laborales se volvieron antiguos?* II. *¿Derechos de primera y derechos de segunda?* III. *Errores conceptuales: la necesidad de una nueva teoría.* IV. *El salario como derecho humano*. V. *El salario mínimo liberado*. VI. *Resurrección económica y jurídica del salario mínimo*. VII. *Coda*.

Antes de comenzar con la discusión constitucional, jurídica y de derechos fundamentales que hoy encarna la institución del salario mínimo, permítaseme proporcionar unos datos que encuadran la dimensión y la gravedad de la situación en México, pues es posible que el nuestro sea históricamente uno de los países más desiguales pero que hoy día atraviese por uno de sus momentos más desiguales. Van los datos:

1. El salario mínimo acumula una pérdida histórica de 71%. Es decir, puede comprar la cuarta parte de lo que podía en 1977.
2. En 1994 (año de la primera medición de la pobreza comparable), el 52.4% de la población era pobre. En 2014, el porcentaje fue de 52.3, es decir, la pobreza masiva persiste luego de 20 años.
3. En 2014, sólo el 6.7% de la población ocupada, ganaba más de cinco salarios mínimos.
4. Hoy por hoy, el 74% del ingreso nacional, de la riqueza producida, se lo queda el capital.
5. Nuestro país es el único de América Latina que no ha iniciado ninguna política de recuperación salarial —ni siquiera de los salarios mínimos— en todo lo que lleva el siglo XXI.
6. Los salarios medios y los salarios mínimos, son ya más altos en China que en México, con una población 10 veces mayor.

* Secretario de Desarrollo Económico de la Ciudad de México.

7. El ingreso medio de los mexicanos ha decrecido en los últimos 20 años, era 9.3% inferior en 2014 que en 1992. En palabras llanas: en 1992 el ingreso rondaba 3 322 pesos; en 2014, 3 015 pesos.[1]

¿Hacen falta más datos, evidencias, comparaciones y realidades, para exhibir que el ingreso de los mexicanos es un asunto central de nuestra convivencia y del presente mexicano? Lo dudo, pero existen muchas más.

La pregunta es: ¿cómo llegamos aquí?, ¿cuáles son las causas por las que, un mandato constitucional claro y sin dudas (el contenido en el 123) fue olímpicamente olvidado, y peor, invertido, para convertirse en un elemento de contención de casi todos los salarios en México? Este es un esbozo para reconstruir esa historia.

I. ¿En qué momento los derechos laborales se volvieron antiguos?

Comienzo por llamar la atención del lector sobre un hecho político y social que ha durado entre nosotros cuando menos, 35 años: el artículo 123 de la Constitución de la República, en partes muy importantes, en las más significativas, dejó de importar lo mismo para la economía que para el derecho modernos (al menos para algunas versiones muy influyentes de ambas disciplinas).

Sé que la afirmación es demasiado tajante y por lo mismo, inexacta. Pero digo que dejó de importar en los últimos treinta años porque la concepción misma de la sociedad, la idea de la interacción humana, la conversación pública, cambiaron de una forma sustantiva y no siempre para bien. Derechos laborales, bienestar del trabajador, remuneraciones suficientes, cohesión social, se convirtieron entonces en conceptos-antiguallas, venidos de otra época, para dar paso por completo a la visión de la "sociedad de mercado",[2] o sea, una agregación en la que todo ámbito de convivencia, toda relación social es en realidad "un mercado".

No hablo de la sociedad con mercados, sino de la sociedad *de* mercado, que desde los años setenta nos ha insistido en un modo de convivencia autorregulado, dado que supone que la confrontación de intereses conduce a una "armonía", a un "equilibrio" que ni la política, ni la moral y tampoco el derecho, podían ni sabían llevar a cabo.

Y los mercados están regidos por sus rígidas e inexorables leyes a las que —más nos vale— respetar. Según esta forma de entender y vivir en el mundo, lo realmente existente son oferta y demanda, curvas de maximización, costos de oportunidad y

[1] Instituto de Estudios para la Transición Democrática, *Retrato de un país desfigurado*, México, 2015.

[2] Rosanvallon, Pierre, *El capitalismo utópico*, Buenos Aires, Claves, Nueva Visión, 2006.

operan en todas partes "casi como leyes físicas";[3] su virtud y funcionamiento dependen, precisamente de no intervenir en ellos.

Esta es la razón de fondo —digamos, la filosofía que ha dominado toda una época— por la cual, para sectores muy influyentes, dentro o fuera del Estado, el salario mínimo se convirtió en una noción prescindible, una herramienta que merecía quedar en el cajón de sastre de la historia.

Ejemplos explícitos de esta concepción sin lugar a dudas hay muchos, pero en el debate nacional se debe escuchar al profesor Isaac Katz, probablemente una de las voces más elocuentes del fenómeno y de la cosmogonía del nuevo liberalismo:

> El artículo constitucional que regula el mercado laboral, considerado desde su promulgación en 1917 como uno de los más avanzados de su tiempo, ganó a la carta magna, junto con el artículo 27, el calificativo de la primera Constitución social del siglo XX. Es por ese contenido social, sin embargo, que México sigue siendo un país con bajos niveles de desarrollo económico y notoriamente inequitativo.[4]

En otras palabras: hay que respetar esmeradamente el funcionamiento libre de los mercados y sobre todo, del esencial mercado laboral. El derecho, la visión social de la empresa, la regulación de las relaciones sociales cedieron su lugar a visiones que encuadran a la realidad en "modelos", modelos diagramados en todas partes y para los cuales eficiencia, equilibrio, óptimo, se vuelven las palabras claves, su *numen tutelar*.

De modo que la idea contractual del artículo 123 (pacto social, instituciones que rigen la actividad empresarial, reglas que evitan los abusos de poderes desiguales e informaciones asimétricas) fue discretamente desechada por una visión "moderna" que apela al equilibrio al interior de la empresa, es decir, ese punto calculado matemáticamente en el que el empresario sólo puede pagar a los trabajadores un salario equivalente al valor que ellos aporten a los ingresos de la empresa. No hay más, el resto "distorsiona" los mercados y por lo tanto, hace ineficiente a la economía.

Lo que quiero decir con todo esto es que el artículo 123 y su filosofía, fueron lenta pero mental y consistentemente erosionados por la revolución venida del viejo Coloquio de Lippmann.[5]

> En el Coloquio Lippmann se buscaba establecer una nueva agenda para el liberalismo. El motivo básico no admitía dudas: se trataba de la defensa del mercado, del mecanismo de precios como única forma eficiente de organización de la economía, y la única compatible con la libertad individual.

---

[3] Rodrik, Dani, *Las leyes de la economía* (*aciertos y errores de una ciencia en entredicho*), Madrid, Ed. Deusto, 2016.

[4] Katz, Isaac, *La Constitución y el desarrollo económico de México*, México, Cal y Arena, 1999, p. 318.

[5] Escalante Gonzalbo, Fernando, *El neoliberalismo*, México, El Colegio de México, 2015.

El Coloquio Lippmann puede considerarse la verdadera cuna del neoliberalismo. De hecho, allí mismo, a propuesta del profesor Alexander Rüstow, se bautizó al movimiento como tal: "neoliberalismo",[6] pero lo que importa subrayar, es que allí germinaron tempranamente casi todas las ideas de un vasto programa filosófico-político, lo que no deja de ser muy notable.

Pasaron bastantes años para que estos preceptos se proyectaran con toda fuerza, se hicieran universales y se convirtieran en pensamiento hegemónico, pero sin duda una de sus pulsiones era su ambición por abarcarlo todo, supeditarlo todo, especialmente el derecho.

Y quien acabaría cincelando esa misión en la realidad jurídica, fue el juez de la Universidad de Chicago, Richard Poesner, para quien las leyes del mercado ofrecen siempre el mejor resultado social agregado, sobre todo en materias como los regímenes monopólicos (para él, son virtuosos si generan más riqueza), campañas electorales (no debe haber límites a su financiamiento *privado*, pues el dinero es expresión y tasa del arraigo de candidatos y partidos) y muy significativamente, el mercado laboral (la operación de la empresa no debe tener interferencias; su fin es crear ganancias que se reinviertan, el punto de partida, el motor que produce riqueza de un país).

Posner hizo escuela en Estados Unidos pero proyectó ciertas ideas que serían adoptadas en otros países. En el nuestro, sus tesis *jurídicas* sobre los salarios. Ya se sabe, los salarios regulados son vistos como una amenaza a la libertad empresarial, dueña de los recursos y quien asume los riesgos de un proyecto que genera empleos. Todo esto demostrado con el viejo modelo: una mayor oferta de servicios laborales enfrenta a una menor demanda por parte de las empresas y es por eso que la interferencia de dispositivos como el salario mínimo, da lugar al desempleo, lo cual daña a los trabajadores en su conjunto. Los salarios *naturales* generan pues *un bien agregado*.[7]

No es difícil imaginar que esa visión —heredera de un planteamiento formalizado en los años cuarenta,[8] y que se sigue enseñando hoy, intacta, en numerosas escuelas de negocio y otras universidades muy respetadas— constituye un contrapunto teórico y matemático, al programa de todo el movimiento social, obrero, sindical (lo mismo liberal, anarquista, socialcristiano, laborista, socialdemócrata o socialista), movimientos que habían producido escuelas de pensamiento y sobre todo las instituciones laborales en el entrecruce de los siglos XIX y XX, como la jornada de ocho horas, los contratos colectivos, los días de descanso obligatorio, aguinaldo o el salario mínimo.

En el caso de México, además, ese planteamiento venido de entreguerras, significaba una negación a los acuerdos alcanzados después de la Revolución, después de

[6] *Ibidem*, p. 25.

[7] Posner, Richard, *Overcoming Law*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

[8] Stigler, G., "The economics of minimum wages legislation", *American Economic Review*, núm. 36, 1946.

cruentas luchas sociales[9] que siempre tuvieron desenlaces trágicos y que, sin embargo, en una u otra medida, acabaron plasmados en la Constitución de 1917.[10]

Pero la teoría del salario mínimo *perjudicial* para la economía, no llegó a México sola ni principalmente de la mano de la academia o de la discusión teórica, sino que hizo una entrada traumática al calor de la crisis de los años ochenta. Aquellas nociones del seminario de Lippmann resultaban útiles para el programa de *shock*, el programa anti-inflacionario, para el ajuste estructural y en la gran apuesta de "atracción de inversiones" durante los lustros que siguieron.

Nuestra economía viviría un cambio mayor, una liberalización de viejas ataduras, una nueva forma de engancharse con el mercado mundial, para lo cual las "viejas nociones" resultaban un lastre, al menos, una incomoda realidad que estorbaría el despliegue de un nuevo modelo. Había que "refuncionalizarlas", ponerlas al servicio de unos objetivos para los cuales no fueron diseñadas. Ese fue el destino que selló la suerte del salario mínimo mexicano en los últimos 35 años.

Una de las figuras más importantes, cerebro y operador de esos cambios, lo formuló de esta manera:[11]

> El control de la inflación es un objetivo prioritario… Como resultado, el intento de abatir inflación… por medio del control de la demanda agregada, tiene un impacto recesivo severo en la economía y conlleva un costo social que hace poco viable el mantenimiento de un programa de esta naturaleza. De ahí la necesidad de complementar la disciplina fiscal y monetaria con una *política de ingresos* que rompa con los factores inerciales en los procesos de fijación de los precios y salarios...

---

[9] La teoría económica, obsesionada por modelos, suele olvidar los contextos históricos incluso muy dramáticos. Por ejemplo, la huelga de Cananea, la primera huelga en la historia de México, ocurrida en Sonora contra la minera estadounidense Consolidated Copper Company. Las condiciones laborales en que trabajaban los mineros, y la influencia del Partido Liberal Mexicano, fueron los detonantes para que este grupo de trabajadores exigiera los mismos derechos de sus colegas norteamericanos. Poco después, en 1907, tiene lugar en Veracruz la huelga de Río Blanco, en las fábricas textiles amotinadas por las jornadas continuas de 15 horas, salarios sometidos a multas, así como control sobre la vida de los trabajadores. Todo, en el marco de la dictadura porfirista donde quedaba prohibido formar organizaciones o llevar a cabo alguna manifestación a favor de sus derechos laborales. Durante la huelga, por órdenes de Porfirio Díaz, el ejército disparó contra los trabajadores. Se estima que 800 obreros fueron asesinados. Este acontecimiento, junto con el de la huelga de Cananea, motivaron las insurrecciones obreras armadas que se expandieron por el país y que fueron el precedente directo de la Revolución mexicana. Como es obvio, resulta difícil que la teoría económica y su presunción abstracta, tomen en cuenta tales acontecimientos.

[10] Históricamente, el artículo 123 recoge un eco del pliego petitorio de los huelguistas de Cananea del 1o. de julio de 1906: 1) queda el pueblo obrero declarado en manifestación; 2) el pueblo obrero se obliga a trabajar bajo las condiciones siguientes: a) la destitución del mayordomo Luis; b) el mínimo sueldo del obrero será de cinco pesos por ocho horas de trabajo. Más tarde el Partido Liberal Mexicano (con los hermanos Flores Magón a la cabeza) formularían una reivindicación más precisa. Véase Flores Magón, Ricardo *et al.*, *Regeneración 1900-1918*, México, Lecturas mexicanas, SEP, 1987. También, Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México (1808-1997)*, México, Porrúa, 1997. Y Sayeg Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996. A pesar de la premonición en el pliego petitorio de Cananea, los salarios mínimos serían un concepto asimilado décadas después.

[11] Extracto del artículo "Diez lecciones de la reforma económica en México", de Córdova, José, publicado en *Nexos*, núm. 158, 1o. de febrero de 1991.

> Una política de ingresos presupone la adopción conjunta por parte del gobierno y los sectores empresarial y obrero de pautas básicas para sujetar la evolución del tipo de cambio, de los salarios y de los precios clave.

En el abstruso lenguaje de los economistas esto quiere decir que debían crearse condiciones duraderas *para anclar los precios clave* entre los cuales, los salarios nominales, y sobre todo los salarios mínimos, debían estar bajo permanente supervisión, subordinados a los objetivos o metas de la política monetaria y no del bienestar de los trabajadores.

A partir de entonces inicia nuestra propia historia: el uso y abuso del decreto anual del salario mínimo.

II. ¿Derechos de primera y derechos de segunda?

Ahora bien, la idea del salario mínimo y en general, de los derechos laborales como categorías del pasado que encajan mal dentro del moderno sistema jurídico, también se incubó desde ciertas versiones del constitucionalismo y del estudio del derecho contemporáneo, pues, hasta hace muy poco tiempo, el debate en ese novedoso terreno dejó de lado algunos derechos históricos, los derechos originarios como, precisamente, el relativo al carácter remunerador del salario.

Con esta afirmación no se pretende restar importancia a los nuevos derechos ni a los retos que existen para hacerlos exigibles (soy un abierto simpatizante del garantismo, entendido como la ley del más débil), pero me parece indispensable reconocer que los derechos sociales históricos tienen la misma fuerza y deberían ser objeto de la misma preocupación que el "bloque de derechos" concebido en la teoría y la práctica de los últimos tiempos.[12]

De la misma manera que la atención se ha volcado sobre los nuevos derechos, de modo relevante gracias a la reforma en materia de derechos humanos contenida en el artículo 1o. desde 2011, en paralelo, el tema del salario mínimo ha sido —sigue siendo— objeto de un tratamiento meramente administrativo.

Más aún, desde hace décadas se ha convertido en un instrumento de política anti-inflacionaria. Al margen de la evaluación de esa política económica basada en la contención salarial, lo que debe decirse es que este proceso de burocratización e instrumentalización del salario mínimo ha significado un abandono de su significado constitucional y en particular de su fuerza normativa *como derecho fundamental*. Su claridad y sencillez no dejan lugar a duda:

[12] En este punto, gracias a los estudios de la doctora Graciela Bensusán y del doctor Antonio Azuela, se pudo formular puntualmente esa observación crucial. Véase *Política de recuperación del salario mínimo en México y en el Distrito Federal: propuesta para un acuerdo nacional*, Gobierno del Distrito Federal, agosto de 2014.

> Artículo 123, apartado A, fracción VI, segundo párrafo:
>
> Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos…

Así pues, el punto de partida de toda discusión y de toda política en torno al salario mínimo durante la segunda década del siglo XXI, debe ser el reconocimiento de que, desde tiempo atrás y hasta el día de hoy, *existe una violación generalizada de ese precepto simple pero fundamental*.

En un Estado de derecho como al que aspiramos, la Constitución debe ser tomada en serio *en su conjunto* y no solamente para el caso de algunos de los preceptos que ella reconoce. Así, consideramos evidente que se vive en el país una situación de inconstitucionalidad en relación con el salario y que afecta a millones de personas. Independientemente del modo en que el tema pueda ser procesado en las instancias encargadas de hacer valer la Constitución, este hecho no se puede seguir ocultando o ignorando.

El salario mínimo está pensado en la Constitución como un derecho y un piso moral que acuerda la sociedad bajo la idea central de que toda persona que desempeña un trabajo lícito debe tener acceso a un nivel básico o digno de vida.

El salario mínimo es un reconocimiento de la economía legal para todos los trabajadores, una regla de convivencia, un instrumento de inclusión y una herramienta para la cohesión social. *Contrario sensu*, el deterioro del salario mínimo es también el deterioro del pacto social, de la convivencia, la inclusión y la cohesión social. El salario mínimo es pues, una respuesta colectiva a la pregunta ¿qué sociedad queremos? y ¿cuál es el valor que le otorgamos al trabajo más básico ejecutado por cualquier persona en la economía formal y de manera honesta y legal?

III. Errores conceptuales: la necesidad de una nueva teoría

Lo que hemos afirmado hasta aquí merece una recapitulación: el salario mínimo como instrumento de política económica fue impugnado por la teoría económica de posguerra y por el desarrollo jurídico del nuevo liberalismo que se forjó poco antes de la Segunda Guerra Mundial. También pasó a ser una especie de derecho de segunda clase, en aras de la agenda constitucionalista más moderna, desarrollada a principios de este siglo. Sobre todo, en medio de la emergencia macroeconómica de las crisis de los años ochenta y noventa fue "refuncionalizado" para jugar un papel de ancla contra la inflación, olvidándose de su verdadera naturaleza, objetivo social, base teórica, fundamento y propósito económico.

De allí que —a 100 años de la Constitución— quizás haga falta volver a los básicos: el salario mínimo es una institución de protección del más débil.

Al mercado laboral, al encuentro entre un patrón y un trabajador, no acuden dos agentes iguales (empleador y empleado) sino dos actores muy dispares en el que

uno tiene, por así decirlo, *la sartén por el mango*: uno puede contratar o no, despedir o no, imponer condiciones de trabajo y determinar el salario en el confín de la organización empresarial de la que es propietario. Pero si una ley externa, definida por acuerdo social, no marca un límite a ese poder, el que contrata puede usar su condición para hundir el monto del sueldo por pagar. Es el *poder monopsónico* del que hablan los economistas.[13]

Y es por eso que surgió en el mundo (en Nueva Zelanda en primer lugar) la institución del salario mínimo: es el pacto social, una línea que el Estado considera económica y moralmente indispensable para que los que trabajan cumpliendo su jornada y dentro de la ley, puedan obtener un ingreso "para la reproducción de la raza" (en palabras de David Ricardo).

Pero sigamos en el debate contemporáneo y escuchemos ahora a Thomas Piketty en su obra ya clásica:[14]

> ¿Qué justifica la existencia de un salario mínimo real? Primero, una cuestión métrica: no siempre es sencillo medir la productividad marginal de un trabajador en particular. En el sector público, esto es obvio, pero también es claro en el sector privado: en una organización de decenas o incluso miles de trabajadores, no es una tarea simple juzgar la contribución individual de cada trabajador a la riqueza de la empresa.
>
> Todas las empresas son distintas y trabajan con funciones y tareas particulares que necesitan del conocimiento e involucramiento concreto del trabajador… Todos deberían tener interés en el producto de la empresa, incluidos los mismos trabajadores… Esto es posiblemente el mayor argumento económico a favor del salario mínimo… Este modelo teórico, basado en la competencia imperfecta es, además, la justificación más clara respecto a la existencia del salario mínimo: el objetivo es asegurarse que ningún empleador pueda explotar su ventaja más allá de cierto límite.

Nos acercamos así, a una definición que tiende a reconciliar la teoría económica y la vertiente normativa, propiamente legal y constitucional. Ricardo Becerra[15] expone así los términos de la cuestión:

> Por definición el salario mínimo es un precio fuera del mercado. Por eso, siempre y en todas partes se decreta. Se decreta por un organismo o por un cuerpo colegiado habilitado para ello, explícitamente, fuera de la empresa. Es el precio que las sociedades civilizadas imponen al trabajo menos calificado para que no caiga debajo del nivel de subsistencia. Es el precio que evita los abusos "monopsónicos" de cualquier empresario (chico, mediano o grande) es decir, el abuso que le da su poder de contratación y de despido ante trabajadores que por lo regular son más vulnerables y suelen no estar agrupados o sindicalizados. En una palabra: el salario mínimo es un *precio moral*.

---

[13] Veáse el importantísimo ensayo de Ros, Jaime, "La teoría: efectos macroeconómicos y microeconómicos del salario mínimo", en *Política de recuperación del salario mínimo en México y en el Distrito Federal*. *Ibidem*, pp. 29-37.

[14] Piketty, Thomas, *El capital en el siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, pp. 339 y 340.

[15] Becerra, Ricardo, "¿Cómo hacer más pobres a los pobres?", en Mancera, Miguel, *Del salario mínimo al salario digno*, México, Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, 2015.

Insisto: estas nociones que incluyen aspectos más variados y complejos de la vida real y de la economía real, tampoco son incompatibles con la teoría económica si ella, en lugar de quedarse anclada en una visión antigua y simple, evoluciona hacia modelos más sofisticados, capaces de captar una complejidad económica mayor. O sea: que el funcionamiento de la empresa implica —incluso— elementos morales, y por derivación, *normativos*.[16]

Por regla general, el control de precios en la economía no es una buena idea, pero no siempre y no bajo cualquier circunstancia. Un incremento de los salarios mínimos que sea razonable pero significativo, no lleva a los empresarios, automáticamente, al despido de trabajadores o al alza de los precios de los bienes que ofrecen. En la vida real, el empresario cuenta con un abanico de opciones, y lo que es más, al incrementar los sueldos cuenta con aliados dentro de su propia empresa para incrementar y mejorar su producción o los servicios que ofrece.

Los estudios más modernos revelan que ante un aumento razonable del salario, las empresas reaccionan de muy distinta manera obligadas a incrementar su oferta, ya que la venta de más producto o servicios (y no la reducción del costo de mano de obra) se vuelve prácticamente, en un medio para incrementar sus beneficios, pero lo hace dentro de una organización cuyos trabajadores están dispuestos a dar más de sí, han desarrollado mayor lealtad y están interesados en que la empresa prospere.[17] Estamos hablando ya de la teoría de los *salarios de eficiencia*.Desde los años noventa la ciencia económica estudia los efectos de los incrementos de los salarios mínimos y sus resultados contradicen las predicciones del modelo competitivo. Especialmente relevante resulta el "Meta-estudio" publicado en 2014,[18] que revisa el efecto, la importancia, las instituciones y la política de los salarios mínimos en el mundo a lo largo de 25 años, 200 estudios de caso y 739 cálculos, lo mismo en Estados Unidos, que en Canadá, Australia, Inglaterra, Nueva Zelanda y otros tantos países europeos.

El tino de dichos autores es particularmente relevante después de la crisis financiera de 2008: "En todo el mundo se ha vivido una desestructuración de las relaciones laborales, los sindicatos han perdido fuerza, los trabajadores acuden a la empresa en soledad y por eso, en condiciones desventajosas", y es precisamente por esa debilidad de origen, que el salario mínimo adquiere tanta importancia: es la señal legal para que ninguna negociación entre un trabajador poco calificado ocurra por debajo de un cierto umbral, el umbral civilizatorio, que distingue a la empresa moderna de la tienda de raya porfirista, por poner sólo un ejemplo.

El mundo normativo (el que incluye a la ética, y por tanto a los derechos) y la teoría económica se reencuentran después de un largo distanciamiento: el salario mínimo suficiente no vuelve ineficiente a las empresas y tampoco obstaculiza la economía general. Bien manejado, su ascenso contribuye a mejorar el funcionamiento (micro y macro) y constituye una de las más eficaces políticas para la reducción de la

[16] Savater, F., *Ética para la empresa*, Madrid, Ed. Conecta, 2014.

[17] Manning, A., *Monopsony in Motion: Imperfect Competition in Labour Markets*, Princeton University Press, 2003.

[18] Belman, D. y Wolfson, P., *What Does the Minimum Wage Do?*, Michigan, Upjohn Institute for Employment Research, 2014.

pobreza y el amortiguamiento de las desigualdades. Por tanto, la rehabilitación del salario mínimo en México es deseable y además, posible.

IV. El salario como derecho humano

A ese novedoso encuentro se agrega otra tesis muy importante introducida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en 2016:[19] el salario es una precondición material para el ejercicio de los demás derechos fundamentales, es imposible separar el ingreso que proviene del trabajo duro y honesto, de las posibilidades de realización como ciudadanos y como personas dotadas de dignidad en la vida social.

En su médula, el estudio de la CNDH reconstruye y llama la atención sobre el tema del ingreso y el salario mínimo a partir de una admirable documentación del derecho internacional.

Por ejemplo, en 2013, en el marco de la conmemoración del aniversario del Día de los Derechos Humanos, celebrado el 10 de diciembre de cada año desde 1950, Guy Ryder, director general de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), señaló: "Las Naciones Unidas han destacado, entre otros, los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos y el derecho al desarrollo. Un salario justo está en el corazón de estas aspiraciones".

La CNDH subraya fuertemente la centralidad del salario en el derecho internacional, el que, además, tiene una larga historia. Desde 1921, los miembros constituyentes de la OIT consideraron que el salario debería asegurar a los trabajadores "un nivel de vida decoroso, tal como se considere en su época y en su país". Posteriormente, esos principios pasarían al cuerpo de la Constitución de la propia OIT en 1946, cuyo preámbulo identifica la garantía de *un salario vital* como una de las condiciones para la paz universal y permanente basada en la justicia social. Así, la Conferencia Internacional del Trabajo reconoce "la obligación solemne de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan… garantizar a todos… un salario mínimo vital para todos los que tengan un empleo y necesiten esa clase de protección".

La OIT define al salario mínimo como:

> La suma mínima que deberá pagarse al trabajador por el trabajo o servicios prestados, dentro de un lapso determinado, bajo cualquier forma que sea calculado, por hora o por rendimiento, que no puede ser disminuida, ni por acuerdo individual ni colectivo, que está garantizada por la ley y puede fijarse para cubrir las necesidades mínimas del trabajador y de su familia, teniendo en consideración las condiciones económicas y sociales de los países.

Recuerda la CNDH que, en 1973, México ratificó el Convenio 131 de la OIT, que forma parte de los convenios vertebrales en materia laboral; de acuerdo con

[19] CNDH, *Salario mínimo y derechos humanos*, México, 2016.

éste, para fijar el valor del salario mínimo se debe tomar en cuenta la opinión de los interlocutores sociales, considerando criterios como las necesidades de los trabajadores y sus familias, el costo de vida, las prestaciones de seguridad social y el nivel relativo de otros grupos sociales, así como los requerimientos del desarrollo económico.

Pues bien, a todo esto, Luigi Ferrajoli denomina "garantías primarias", es decir, ese régimen que posibilita una base material para la coexistencia social en la producción y reproducción de las relaciones humanas. El salario mínimo es, desde la filosofía moderna del derecho "una institución para la defensa del más débil",[20] o, para volver al lenguaje económico, un mecanismo para equilibrar el poder monopsónico (contratación y despido) de los empleados frente a sus empleadores.

Así las cosas, después de un exhaustivo recuento constitucional; de recapitular los estándares de los derechos humanos en nuestras leyes laborales; de enunciar Declaraciones, Pactos y Protocolos internacionales a los que México está adscrito; de estudiar la multiplicidad de Convenciones, Recomendaciones e Informes jurídicos a propósito de la problemática económica y social en nuestro país y con las cuales nuestra nación se ha comprometido, la CNDH desarrolla una serie de tesis relevantes que *colocan al salario mínimo dentro de la discusión de los derechos fundamentales*. Es decir, lo trae y lo incorpora al moderno bloque de derechos constitucionales, lo cual constituye un salto interpretativo de primer orden.

Escuchemos sólo algunas de las tesis medulares del estudio presentado por la CNDH mexicana:

> 1. El salario mínimo, como figura que refleja el monto económico irreductible que debe percibir diariamente toda persona que realiza un trabajo personal y subordinado, conjuntamente con las medidas de protección social, constituyen el medio fundamental para asegurar una vida digna; pues de ello depende el acceso a servicios y satisfactores que contribuyan al disfrute de los derechos humanos consustanciales al bienestar de las personas.
>
> 2. Se hace necesario enfatizar que la suficiencia del salario mínimo general es un tema de derechos humanos, toda vez que un monto que no asegure la cobertura de los satisfactores más elementales para vivir dignamente impide la realización de diversos derechos básicos.
>
> …
>
> 8. No debe perderse de vista que el Estado tiene un deber primario de respeto hacia los derechos humanos, pero que en su misión de protección de tales derechos ha de realizar las acciones necesarias para que, en el esquema de su participación en la fijación del salario mínimo, otros sectores, como el empresarial o el sindical, otorguen la debida prioridad a la salvaguarda de la dignidad humana.

Lo que muestra la CNDH de una manera rigurosa y sistemática, es que tanto la Constitución general de la República como los instrumentos internacionales con los

[20] Tal como lo plantea Luigui Ferrajoli (1999): "El salario mínimo está en la cúspide de los derechos humanos, de los derechos fundamentales, en la gran área de los derechos económicos", en su esencial libro *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999.

que México tiene un compromiso y, sobre todo, la incorporación del salario mínimo al bloque de derechos fundamentales conforme al imperativo absoluto del artículo 1o. constitucional, hacen que el tema adquiera una nueva cualidad y que la decisión de las autoridades laborales (Secretaría del Trabajo y Comisión Nacional de los Salarios Mínimos) a partir de ahora, ocurran en un nuevo contexto de exigencia pública y constitucional.

El salario mínimo como derecho humano, es probablemente, el avance jurídico más importante en una discusión nacional que ha llevado ya casi tres años, en plena víspera del centenario de la Constitución de 1917.

V. El salario mínimo liberado

Pero el reacomodo del salario mínimo en nuestro edificio jurídico y en la política económica experimentó también otro cambio promisorio: fue "desindexado", es decir, fue liberado de una de las ataduras más toscas a las que se le había sometido.

A partir de los años del ajuste, y como maniobra legal concomitante a la política de contención salarial, poco a poco, ley tras ley y reglamento tras reglamento, metamorfosearon a los salarios en una unidad de referencia: multa de tránsito, tasada en número de salarios mínimos; créditos del Infonavit, en tantos de salarios mínimos; financiamiento de partidos políticos, se colocan a los salarios mínimos como parte de la ecuación, y un largo y extendido etcétera durante décadas.

Era otro abuso en contra de la función esencial del ingreso mínimo, pues al cabo, cualquier alza significativa produciría por *default*, un alza significativa en cientos de tarifas, intereses, trámites. O sea: su alza provocaría inflación automática. Y por eso era necesario liberarlo.

No es este el lugar para narrar las peripecias legislativas que, por fin, en diciembre de 2015, lograron ese objetivo. Importa explicar, sí, que la "desindexación" del salario mínimo es un hecho desde que fue promulgada en el *Diario Oficial de la Federación*. Lo que coloca al salario mínimo, por primera vez en tres décadas, frente a una situación de libertad y holgura: se debe y se puede discutir ya, en sus propios términos, porque su alza está desvinculada de cualquier otro precio.

La desindexación del salario mínimo exigió una reforma constitucional con un propósito explícito: para que su promulgación tuviera efectos plenos, inmediatos, nacionales y generales, como corresponde a cualquier cambio constitucional.

En el caso mexicano, se trató de una propuesta elaborada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), la cual posteriormente fue retomada en una iniciativa del Presidente de la República y presentada al Congreso el 5 de diciembre de 2014. Su lógica es ciertamente simple: allí, en cualquier norma, ley o reglamento que utilice al "salario mínimo" como factor de cálculo para determinar un costo, se utilizará en su lugar el concepto de *unidad de medida y actualización* (UMA). Nada más.

Ese cambio constitucional establece que el valor inicial diario de la UMA, al arrancar 2016 equivaldrá al valor del salario mínimo en ese momento. En los si-

guientes años, cada uno de los conceptos (salario mínimo y UMA) tomarán sus respectivos caminos. Veamos la reforma:

> Artículo segundo transitorio. El valor inicial diario de la Unidad de Medida y Actualización, a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto será equivalente al que tenga el salario mínimo general vigente diario para todo el país, al momento de la entrada en vigor del presente Decreto y hasta que se actualice dicho valor conforme al procedimiento previsto en el artículo quinto transitorio.

Asimismo, la reforma nos dice cómo calcular y actualizar la UMA, en tanto no se emita su ley especial:

> Artículo quinto transitorio. El Congreso de la Unión deberá emitir la legislación reglamentaria para determinar el valor de la Unidad de Medida y Actualización dentro de un plazo que no excederá de 120 días naturales siguientes a la fecha de publicación del presente Decreto.
>
> En tanto se promulgue esta ley, se utilizará el siguiente método para determinar el valor de la Unidad de Medida y Actualización:
>
> I. El valor diario se determinará multiplicando el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización del año inmediato anterior por el resultado de la suma de uno más la variación interanual del Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de diciembre del año inmediato anterior.
>
> II. El valor mensual será el producto de multiplicar el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización por 30.4.
>
> III. El valor anual será el producto de multiplicar el valor mensual de la Unidad de Medida y Actualización por 12.
>
> Asimismo la ley deberá prever la periodicidad, atendiendo al principio de anualidad, con que se deberá publicar la actualización de la Unidad de Medida y Actualización en el *Diario Oficial de la Federación*.

En otras palabras, existe la plena certeza del valor de la UMA, determinado en la Constitución. La promulgación de la ley de la UMA (que al momento de entregar este texto aún no se había dado) no es condición *sine qua non* para que la desindexación entre en vigor. El cambio constitucional tuvo como objetivo, precisamente, que la liberación del salario mínimo no necesitase de la emisión de ningún otro reglamento ni de ninguna otra ley para surtir efectos, inmediatos y generales. Esa fue la voluntad y la decisión democrática del Congreso.

VI. Resurrección económica y jurídica del salario mínimo

Es momento de resumir cuanto llevamos dicho: el salario mínimo en México es probablemente, el más bajo de América y del mundo. Es un salario que está por debajo

de la línea de pobreza alimentaria (medida por Coneval). Su efecto no es menor, pues no solamente afecta a los asalariados contratados con ese valor, sino que atrae hacia abajo un conjunto de salarios colocados en los peldaños inmediatos (así, ganar dos salarios mínimos, tampoco permite escapar de la pobreza). Su nivel ha sido decretado durante los últimos 36 años, primero para instrumentar un plan de *schock*, y después, como mero dispositivo anti-inflacionario. Así, perdió visibilidad en el debate económico, pero también, en el debate jurídico. El nuevo constitucionalismo puso el énfasis en otros temas, de enorme importancia, sí, pero a costa de desvanecer a los derechos históricos contenidos en la Constitución de 1917. Esta situación está siendo corregida, muy especialmente, por el trabajo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que supo incorporar al salario mínimo como sinónimo de ingreso digno, dentro del bloque de derechos fundamentales de los mexicanos. Y por fin, por unanimidad, el Congreso de la Unión liberó al salario mínimo de sus ataduras que lo habían convertido en mera referencia de precios y de pagos.

Luego de una larga deliberación pública; de la presentación argumentada de datos y evidencias; de una revisión mundial y de una actualización teórica y conceptual; de una discusión en todos los ámbitos y en muchos estados de la federación; del pronunciamiento de instituciones tan importantes como la CNDH, la UNAM, el IPN, la UAM, y de un cambio legislativo acordado por consenso, el salario mínimo mexicano está listo (lo ha estado desde enero de 2016) para emprender una ruta de recuperación.

VII. Coda

Nunca habíamos estado tan cerca de esta corrección: no podíamos hablar en serio de salarios mínimos (tampoco de redistribución del ingreso) porque estaba artificialmente atado a cientos y cientos de tarifas y otros precios.

Es preciso que las autoridades laborales del país —especialmente las federales— cobren conciencia de ese enorme consenso político: ya no se puede determinar el salario mínimo con los mismos métodos, la misma parsimonia, burocracia o por inercia. A la vuelta del centenario constitucional, ya va siendo hora de abrirse, cambiar y actuar en consecuencia.

Depende de nosotros elegir qué nación queremos ser en los próximos años y en las siguientes décadas. ¿Vamos a seguir resignados a habitar una economía en la que sólo algunos de nosotros vivimos cómodos y seguros? ¿O ya es hora de comprometernos a construir un tipo de economía que permita sueldos en ascenso y oportunidades reales para escapar de la pobreza para quienes opten por el trabajo honesto y duro en la legalidad?

Los datos oficiales nos lo echan en la cara: no hay política social que alcance (gasto del Estado) mientras el mercado produzca pobres, o sea, mientras pague por debajo de la línea de pobreza extrema. Es el caso mexicano: 73 pesos diarios quedan lejos, muy lejos, de los 89 que cuesta hoy, la canasta alimentaria. Por eso, nos dicen

los estudiosos Delman y Wolfson: "El salario mínimo es un precio muy importante, es una política económica con mejores resultados que casi cualquier política social". Se trata de un precio moral, la "señal" que el Estado emite acerca del tipo de sociedad y de civilización que queremos ser.

Y no hablemos de porcentajes: hablemos de 17 pesos de aumento para que, quienes trabajan en la escala más baja del sector formal, salgan de la pobreza extrema. La ventana de oportunidad sigue abierta. Sería imperdonable desperdiciarla o postergarla. Es ahora, dar el paso hacia una decisión de justicia que ha tardado en llegar, toda mi generación, el simple cumplimiento de la base sexta del artículo 123 constitucional:

> VI. El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.
>
> Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos.

Nada más.

A CIEN AÑOS DE LA PRIMERA CONSTITUCIÓN SOCIAL: ¿QUÉ QUEDA DEL ESTADO? ¿QUÉ QUEDA DEL DESARROLLO?

Rolando CORDERA CAMPOS*

> …¿Quién ha hecho la pauta de las Constituciones? ¿Quién ha señalado los centímetros que debe tener una Constitución, quién ha dicho cuántos renglones, cuántos capítulos, y cuántas letras son las que deben formar una Constitución? Es ridículo sencillamente; eso ha quedado reservado al criterio de los pueblos; la formación de las Constituciones no ha sido otra cosa sino el resultado de la experiencia, el resultado de los deseos, el resultado de los anhelos del pueblo, condensados en eso que se ha dado en llamar Constitución…
>
> Heriberto JARA[1]

SUMARIO: I. *De dónde partimos*. II. *De las armas al acuerdo social*. III. *De los embates y debates en torno al Estado y el extravío del desarrollo*. IV. *Lo social, identidad y cohesión nacional*.

I. DE DÓNDE PARTIMOS

A pesar de las considerables potencialidades económicas de México, si algo marca su historia son las desigualdades en prácticamente todos los planos y ámbitos de su vida material y social: desde la distribución de ingresos y rique-

* Profesor emérito, Facultad de Economía, UNAM.

[1] *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960, p. 1084. Tomado de "La revolución constitucionalista. Memoria de la Secretaría de Gobernación del gobierno del C. Venustiano Carranza", p. 37.

za, la calidad y emolumentos de los empleos, la tecnología y la productividad, el acceso a oportunidades y derechos constitucionalmente consagrados (educación, salud, alimentación, vivienda, etc.), hasta la participación política, las brechas de ingreso y desarrollo humano entre regiones, entre hombres y mujeres, entre indígenas y no indígenas. Estas desigualdades, al combinarse con una fase larga de crecimiento económico insuficiente, en particular desde el punto de vista de la creación de empleos, ha redundado en una reproducción masiva de la pobreza económica y social que poco o nada tiene que ver con el tamaño de la economía o la urbanización de la sociedad o los niveles educativos alcanzados, a pesar de sus reconocidas deficiencias. De aquí que al contemplar estas combinatorias y observar su reproducción en el tiempo y el espacio no suene hiperbólico afirmar que el Estado nacional sea hoy, más bien, un Estado de malestar contrario a sus mandatos constitucionales y a la tradición revolucionaria de la que emanaron dichos mandatos.

La desigualdad marca nuestra historia y cruza nuestras mentalidades; está instalada en la base de la economía y de las relaciones sociales, condiciona el gobierno cotidiano de las cosas públicas a la vez que distorsiona la cultura nacional y los reflejos colectivos que determinan la conducta individual y social. La desigualdad tiene un carácter multivariado y no puede ser reducida a variables económicas consideradas centrales por diversas teorías económicas, porque se aloja en los pliegues del carácter social y la cultura hasta llegar a ser presentada como parte misma de nuestra naturaleza. Por tanto, la explicación de su persistencia y extensión y profundidad no puede prescindir de sus raíces históricas: concentración secular de la riqueza y de la propiedad; acaparamiento de activos reproductivos y de los medios para adquirirlos e incrementarlos; concentración del poder social y político y conversión de este poder en un eje central, ordenador, del reparto social del producto económico-material.

En el sentido histórico sugerido, resulta igualmente aconsejable atender a las diferentes modalidades de inserción de la formación social mexicana en la economía política internacional. Si revisamos, así sea sucintamente, la evolución de la estructura económica de la nación mexicana veremos que sus grupos dirigentes y el Estado en formación que siguió a la Independencia han intentado llevar a cabo, al menos, cuatro estrategias de relación con la economía mundial: de la ingenua apertura inicial de la primera República federal a la promovida por el régimen de Porfirio Díaz; desde la "americanización" entendida y actuada como el componente de una estrategia, concebida como complemento eficiente de la industrialización dirigida por el Estado, hasta la americanización como objetivo, impulsada a partir del cambio estructural globalizador de los años ochenta y noventa del siglo XX y que cristalizó en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Hemos pasado así de la búsqueda de un proyecto propio a los intentos por vincular al país a proyectos globales pero, en cualquier caso, hoy podemos decir que los resultados han sido insuficientes para cerrar las brechas que históricamente separan al país consigo mismo y con los más desarrollados.

Desde ningún mirador, mucho menos desde el punto de vista de la ética republicana y justiciera que inspirara el edificio constitucional del Estado, ni desde la óptica de la estructura económica actual, cuyo tamaño la ubica como la decimocuarta

economía del mundo, se puede justificar la malhadada combinación actual que hace de México un país en extremo desigual con enormes cuotas de pobreza y vulnerabilidad y un muy reducido ritmo de crecimiento económico a largo plazo. Dejada a su libre transcurrir, a la espera de un reacomodo automático fruto del libre juego de las fuerzas del mercado, tal combinatoria no podría contener sino vectores cada vez más poderosos de autodestrucción histórica, el fin de la visión desarrollista sostenida e inspirada, así como inspiradora, del constitucionalismo histórico mexicano.

Desde esta perspectiva, entonces, de lo que se trataría es de reconstruir institucionalmente las relaciones sociales que dan sentido y cuerpo a la economía, lo que implica recuperar las capacidades de intervención y conducción socioeconómica del Estado. Pero para ello, para volverlo un proyecto político actual y actualizador, es indispensable volver a lo verdaderamente básico: recuperar la cohesión de un contexto social originariamente heterogéneo complejo y abigarrado, que se ha visto desgarrado por las sucesivas crisis de los últimos decenios, por la desigualdad y, ahora, por la violencia.

Este es un desajuste mayor que exige, en todo caso, de un gradualismo acelerado; de un reformismo renovado y reformador. Como ha postulado el filósofo mexicano Guillermo Hurtado: "México está en crisis, de eso no hay duda, pero su crisis no se reduce al conjunto de sus problemas políticos, sociales o económicos… la crisis consiste en que hemos perdido el sentido de nuestra existencia colectiva".[2]

En este sentido, se requiere construir una nueva sintonía entre economía y sociedad tal y como lo permite y estipula la Constitución incluso en su versión presente, después de tantas reformas dirigidas a poner en sintonía el edificio constitucional con los profundos cambios que han tenido lugar en su estructura económica y social. En especial, se ha vuelto urgente tejer otras relaciones orgánicas, dentro del Estado y entre éste y el resto de la sociedad, entre la política económica y la social, dando a ambas el carácter de proceso político y colectivo que, por definición, deberían tener pero que han perdido al calor del referido cambio y bajo el predominio del pensamiento liberista que en especial en estas materias ha pretendido ser visto, entendido y actuado como un pensamiento único, sin alternativa. Estas operaciones, articuladas en el plano de las políticas del Estado, deben a la vez inscribirse en la perspectiva de un desarrollo concebido como un proceso integral guiado por un proyecto de redistribución social, cuyo horizonte sea el de los derechos humanos fundamentales como plataforma en expansión y que, por tanto, abarque los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

El cumplimiento y protección de estos derechos, así como su inscripción en la agenda nacional y constitucional, debería convertirse pronto en el criterio maestro de evaluación de la calidad y el ritmo del crecimiento económico y el desarrollo nacional. Hoy, como lo fue ayer, sigue siendo fundamental subrayar la prioridad que para el México moderno del siglo XXI tiene la cuestión social como fuente de reclamos colectivos así como de mandatos mayores que para el Estado constitucional tiene lo social.

---

[2] Hurtado, Guillermo, "Reflexiones filosóficas sobre la crisis de México", *Revista de la Universidad Nacional,* núm. 70, diciembre de 2009, p. 49.

II. De las armas al acuerdo social

La concepción de justicia social aparece en el siglo XX moldeada por el origen popular de la Revolución y los objetivos de desarrollo que se perfilan al calor de la propia contienda armada y de la lucha de clases que, como dijera Venustiano Carranza, habrían de seguirla. La cuestión social pronto es entendida como problema y como un conjunto de compromisos del Estado, lo que la convierte en parte medular de los propósitos y los principios rectores del proyecto nacional plasmado en la Constitución de 1917.[3] Entre otros oradores, el diputado Cayetano Andrade recordaba a la Asamblea que el movimiento constitucionalista no era solamente una revolución política, sino una revolución eminentemente social, que traía como corolario una transformación en todos los órdenes:

> La Constitución actual debe responder, por consiguiente, a los principios generales de la revolución constitucionalista, que no fue una revolución como la maderista o la de Ayutla, un movimiento meramente instintivo para echar abajo a un tirano; la revolución constitucionalista tiene la gran trascendencia de ser una revolución eminentemente social y, por lo mismo, trae como corolario una transformación en todos los órdenes… Los elementos principales para la lucha constitucional, que traen como corolario las libertades públicas, fueron las clases obreras, los trabajadores de los campos; ése fue el elemento que produjo este gran triunfo y por lo mismo, nosotros debemos interpretar esas necesidades y darles un justo coronamiento.

Los ideólogos revolucionarios parten de la premisa primigenia de que la igualdad de oportunidades debe fincarse en una progresiva igualdad de derechos y accesos que sean portadores de una igualdad de resultados, como condición para que esas oportunidades puedan disfrutarse por la colectividad en su conjunto. Es así como empezaría a pensarse el desarrollo también como piso básico *de* y *para* la justicia social, entendida como premisa y compromiso mayor del régimen constitucional revolucionario.

A este respecto, conviene recordar al gran pensador social brasileño Celso Furtado: "Lo que caracteriza al desarrollo, es el proyecto social subyacente… Cuando el proyecto social da prioridad a la efectiva mejora de las condiciones de vida de la mayoría de la población, el crecimiento se convierte en desarrollo. Pero este cambio no es espontáneo. Es fruto de la expresión de una voluntad política".[4] Así, desarrollo y justicia social son los componentes de la misma ecuación fundadora del Estado mexicano moderno en tanto representante del interés público.

De este modo toma cuerpo lo que se ha dado en llamar el constitucionalismo social, el que, de acuerdo con varios estudiosos del origen y desarrollo de las Constituciones, difiere del constitucionalismo liberal, al incorporar la justicia social en la

---

[3] *Op. cit.*, "La revolución constitucionalista. Memoria de la Secretaría de Gobernación del gobierno del C. Venustiano Carranza", p. 28.

[4] *Cfr.* revista *Pesquisa*, Fapesp, núm. 106, diciembre de 2004.

médula de sus concepciones y acciones. Así, la Constitución de 1917 es el primer ordenamiento con una marcada orientación social, elemento que sería retomado tanto por la Constitución rusa como por la alemana.

El ordenamiento legal firmado por los constituyentes mexicanos en febrero de 1917 recogía los llamados derechos sociales con la redacción de tres artículos fundamentales: el tercero referido al carácter de la educación (pública, gratuita y laica); el 27 que hacía suyas una de las más sentidas demandas del proceso revolucionario, la cuestión agraria, y el 123 que se hacía cargo de las relaciones fundamentales entre el trabajo y el capital así como de la seguridad social.

Así, el desarrollo social puede contemplarse como uno de los propósitos básicos y principios rectores del proyecto nacional plasmados en la Constitución de 1917. A partir de los años veinte del siglo XX, los diferentes gobiernos buscaron dar respuesta al reclamo social con reformas estructurales y políticas de apoyo y compensación que, con el tiempo, darían lugar a un paquete básico de compromisos de Estado que posteriormente se dio en llamar "los derechos sociales del pueblo mexicano". Se realizó una extensa reforma agraria y se buscó tutelar desde el gobierno los derechos de los trabajadores, cuya organización fue apoyada y promovida por los grupos dirigentes empeñados en la reconstrucción del Estado, cuya impronta social era vista como una condición indispensable para dicha tarea reconstructora.

Esta suerte de reforma estructural redistributiva hacia abajo, adquirió su clímax durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, cuando el reparto de tierras alcanzó su punto máximo y la organización sindical auspició el incremento de los salarios y el ejercicio del derecho de huelga. Así se delineó la alianza entre las emergentes bases sociales organizadas y los grupos dirigentes, que sustentaría la coalición política que, a su vez, articularía el desarrollo económico y social posterior.[5] Mediante compensaciones y promociones del Estado que fueran compatibles con la prioridad otorgada a la industrialización y a la acumulación capitalista, se buscó acompasar las dislocaciones causadas por la modernización económica. Se trataba de construir interfases que comunicaran productivamente la pauta de desarrollo y acumulación con los compromisos históricos del Estado surgido de la Revolución.

Al menos hasta los años sesenta del siglo pasado la combinación de alto crecimiento con la creación de empleo formal y la extensión de la seguridad social, sumada a la infraestructura física e institucional desarrollada en el campo, fueron los sostenes de la política social iniciada en los años cuarenta, después de la fase de reforma distributiva cardenista. Empero, a fines de los años sesenta comenzaron a detectarse grietas en la capacidad de la economía urbana e industrial para generar los empleos requeridos y los excedentes necesarios para materializar los propósitos redistributivos y de bienestar generalizado que animaban el discurso central del régimen político.

[5] En opinión de Diego Valadés, uno de los más reconocidos constitucionalistas, se adoptó el argumento del constitucionalismo social para justificar la progresiva concentración de facultades presidenciales; estrategia que se mantuvo entre 1934 y 1982 y que correspondió, afirma, con el dominio del partido hegemónico. *Cfr.* Valadés, Diego, "La Constitución: construcción y deconstrucción de un símbolo", *Hechos y derechos.* Revista electrónica de opinión académica, 11 de junio de 2014, México.

Posteriormente, en el marco de un nuevo ciclo económico internacional, desfavorable al desarrollismo de entonces, reaparecieron la inflación y la inestabilidad del crecimiento económico y empezaron a peligrar los equilibrios en que descansó el llamado desarrollo estabilizador; además, la desigualdad, hasta entonces oculta tras la expansión económica y del empleo formal, dio lugar a reclamos distributivos diversos y dispersos pero significativos, que anunciaban la necesidad de revisiones más o menos profundas de la arquitectura institucional de la política social y, más ampliamente, en la de la forma de desarrollo seguida hasta entonces.

Conviene tener presente que este reclamo revisionista fue iniciado por los sectores medios urbanos, cuyas vanguardias habían dado el aldabonazo con el movimiento estudiantil-popular de 1968. A lo largo de la década siguiente, se buscó que dicho reclamo, originalmente político, fuese ampliado a las demandas sociales de trabajadores y productores rurales para dar lugar así a una reforma social del propio Estado. Sin embargo, el plano social de la reforma quedó subordinado al ajuste económico y financiero impuesto por las sucesivas crisis que marcaron la década, en tanto que el reclamo democrático original fue apropiado por el discurso de los grupos empresariales.

Con la crisis de 1982, precipitada por la crisis de la deuda externa y condensada en la nacionalización bancaria, la serie de devaluaciones monetarias y el receso prolongado de la economía, el agotamiento del "modelo" anterior se convirtió en verdad canónica y el reclamo del cambio estructural para la globalización se volvió el *leit motiv* de la política de ajustes y reformas neoliberales que definieron el fin del siglo XX mexicano. La política social y la filosofía justiciera que supuestamente la inspiraba, registraron cambios consecuentes con las mudanzas drásticas en la estructura económica e institucional y del Estado que luego serían codificadas en el llamado Consenso de Washington y todo empezó a cambiar en las cúpulas del Estado y del capital.

En nuestro caso podía hablarse entonces de una disputa por la nación en torno a dos discursos y proyectos que pugnaban por dirigir el Estado y la economía,[6] incluso la sociedad, dentro de lo que se vislumbraba como un gran cambio del mundo; lo que se abría paso en México y en el mundo era una reedición de la "gran transformación"[7] más profunda y más allá de la que se intentara en el siglo XIX para implantar no sólo una economía mercantil capitalista sino una plena sociedad de mercado.

Los gobiernos de la región latinoamericana, en particular, maniatados e incapaces ante la crisis de la deuda y la hiperinflación *adoptan* la "buena nueva" y se *adaptan* al discurso que postula la reducción del intervencionismo del Estado, la privatización, la desregulación y la apertura pronta y radical de los mercados. De esta suerte, la otrora exitosa fórmula de políticas y compromisos del Estado para modular el reclamo social se vuelve leyenda negra; al tiempo que el rostro social, sobre todo en las

---

[6] *Cfr*. Cordera Campos, Rolando y Tello, Carlos, *La disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo,* México, Siglo XXI Editores, 2010.

[7] *Cfr.* Polanyi, Karl, *La gran transformación. Los orígenes económicos y políticos de nuestro tiempo,* México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

ciudades, muta velozmente dando lugar a la masificación de la pobreza y, sin dejar atrás del todo el desequilibrio clásico entre campo y ciudad, la cuestión social mexicana cambia de piel. La política social queda despojada de su discurso de justicia y garantías progresivamente universales y es sometida por las nuevas normas de la política económica; se abandona el desarrollo social como concepto organizador de la acción política del Estado y "lo social" empieza a ser tratado como un tema sectorial.

A partir de entonces, la Constitución Política promulgada en 1917 y las relaciones sociales básicas de la economía política forjada en las décadas siguientes han sido trastocadas y modificadas en varios de sus lineamientos y aspectos fundamentales, bajo el supuesto de que los cambios eran necesarios para darle congruencia institucional al cambio estructural globalizador emprendido en los años ochenta. Con la renuncia del Estado al uso de políticas e instituciones desarrollistas se redujo drásticamente su capacidad de intervención en el desarrollo, no se diga con el objetivo de atender la equidad, al (auto)imponerse como objetivos y criterios centrales la inserción en la globalización y la estabilización financiera y de precios. Cuando desde el Estado se asumió la inoperancia de la fórmula político-económica previa, el país extravió las coordenadas centrales necesarias para realizar una oportuna redefinición de la pauta de desarrollo seguida.

En lugar de haber fortalecido al Estado por la vía de una democratización ampliada, haber apuntalado sus áreas de competencia tradicionales y ampliado su capacidad para concentrarse en lo básico: mantener la seguridad nacional y promover la justicia social, el enfoque primero se centró en pagar la deuda exterior, y luego en ampliar el mercado mediante su internacionalización intempestiva. Por ello es que no deja de sonar pueril que, sin mayor sustento teórico ni empírico, todavía se insista en interpretar o justificar, según se le quiera ver, las enormes fallas de estructura y de dinámica que han acompañado la acelerada globalización del país, con cargo a la estrategia puesta en práctica en el periodo anterior. Lo que no se ha dicho, menos aún asumido, es que fue precisamente en la política condensada en el Estado ampliado que resultó de aquella fase reformadora, donde pueden encontrarse algunas de las claves maestras del éxito del curso de desarrollo seguido por México en las tres décadas de expansión subsiguientes.

El objetivo maestro de aquella estrategia consistía en fortalecer el desarrollismo industrializador adoptado desde fines de la década de los años treinta mediante la ampliación de la base social del régimen gracias a la elevación sostenida de los niveles generales de vida. Éstos, al menos hasta los años sesenta del siglo XX, fueron el fruto de la combinación de alto crecimiento con creación de empleo y extensión de la seguridad social, junto con la sólida infraestructura desarrollada en el campo, en la cual se sostuvo la política social iniciada en los años cuarenta. Hay que subrayar que, sin los mecanismos de mediación del conflicto y de compensación social que se crearon, hubiera resultado prácticamente imposible mantener la ecuación exitosa de crecimiento rápido con estabilidad política que conocemos como "desarrollo estabilizador". De manera sucinta, el cuadro 1 da cuenta del desempeño a largo plazo de la economía mexicana, así como del punto de inflexión mayor que ocurriera a partir de los años ochenta.

CUADRO 1
PIB, PIB per cápita y crecimiento poblacional, 1820-2015

	1820-1870	*1870-1910*	*1910-1940*	*1940-1970*	*1970-1981*	*1981-2000*	*2000-2015*
PIB	0.4	3.6	1.3	6.2	6.8	2.1	2
PIB per cápita	-0.2	2.3	0.3	2.9	4.1	0.4	0.8
Población	0.7	1.2	1	3.2	2.6	1.9	1.1

FUENTE: elaboración propia con base en Moreno-Brid, Juan Carlos y Ros, Jaime, *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica,* Moreno (2010), INEGI (varios años) y Conapo (2010).

III. DE LOS EMBATES Y DEBATES EN TORNO AL ESTADO Y EL EXTRAVÍO DEL DESARROLLO

Los debates sobre el papel del Estado en la economía han formado parte de la esencia y de la historia de la economía política; su primera derivada, la del papel y los usos de lo público y lo privado, sus linderos e interrelaciones, históricamente ha constituido "uno de los problemas más finos de la legislación", como dijera el gran conservador británico Edmund Burke. Es por esto que cuando las perspectivas y proyecciones sobre el desempeño de la economía, su dinámica y contenidos básicos, soslayan la importancia crucial que tienen estas fronteras, así como las formas elegidas para determinarlas, se afectan gravemente los contenidos de la vida cívica y pública y se pone en entredicho el sentido colectivo a la democracia.

Conviene tener presente que, tanto desde el punto de vista económico como desde el de la propia teoría democrática, no hay un tamaño "óptimo" del Estado. Los alcances de las acciones estatales, sus intervenciones y ampliaciones, así como sus retraimientos, en la producción económica al igual que en otros planos del quehacer político y social, cambian en el tiempo y no siempre ni en todo lugar tienen la misma dirección; las mediaciones estatales varían históricamente y casi siempre se han definido al calor de coyunturas críticas de la evolución capitalista. Lo que en un momento aparece como una intervención que desafía el orden existente y las ideas dominantes, en otro se presenta como una institución normal e indispensable para la reproducción o la estabilidad del orden capitalista.

Las decisiones sobre el Estado, entonces, obedecen a necesidades sociales y proyectos políticos que son puestos en acto por el propio Estado, mediante una matriz compleja y multivariada de relaciones, tanto en el nivel macrosocial como en el interior de las instituciones estatales. Asimismo, la acción y las decisiones estatales están inscritas en, y condicionadas por, contextos transnacionales que históricamente sufren mutaciones de diverso alcance y profundidad. Así, lo privado y lo público, el Estado y el mercado, en sus múltiples y variadas relaciones y contradicciones, dan lugar en la realidad histórica nacional e internacional a combinaciones más que a polaridades, que recogen y sintetizan las coyunturas en que tienen lugar esas

mezclas, así como sus contextos nacionales (políticos, ideológicos, culturales, incluso geográficos). Cuando se les observa en detalle es posible advertir que las maneras de "salir" de la crisis de entreguerras del siglo XX, así como los perfiles que adoptaron los Estados de bienestar construidos en la posguerra, ilustran el peso de las coyunturas políticas y sociales y de la propia historia nacional, aunque el contexto estructural estuviera marcado internacionalmente por el azote de la depresión económica y, luego, por la Segunda Guerra y más adelante por el gran conflicto de la bipolaridad resumido por la guerra fría.

Así, el Estado de bienestar surge como un gran compromiso histórico en el mundo desarrollado en torno a los derechos sociales (y laborales), pero su ejemplo se expande pronto al resto del planeta, en particular al mundo que surge como un nuevo subconjunto multinacional que pugna por construir su propio desarrollo. Al mismo tiempo que desde los centros del nuevo sistema internacional que surgía de la guerra, se (re)descubría la centralidad del Estado como promotor de un desarrollo que, para serlo, tendría que estar acompañado de equidad y bienestar social, en las periferias se reclamaba un derecho que con el tiempo llegó a entenderse como un derecho humano fundamental: el derecho al desarrollo.

En América Latina, en condiciones y con perspectivas diferentes en cuanto a sus niveles de vida y estructuras económicas, se empezó a vivir el sueño de un desarrollo diferente: industrialización, sustitución de importaciones, nuevas maneras de insertarse en la economía mundial que se reconformaba. En el pensamiento latinoamericano, encabezado por Prebisch y sus compañeros de la CEPAL, se proponía combinar racionalidad económica con necesidad histórica, mediante la política y la acción del Estado, cuyas tareas de cambio estructural se reivindicaban como centrales para la evolución económica.

El mundo entero se dio a la búsqueda explícita del crecimiento económico considerado como un factor indispensable para el bienestar social y la consolidación de los regímenes democráticos. Como paradigma reinaba el pleno empleo y la protección social y, en el lado oscuro del planeta, se veía al crecimiento económico sostenido en diversas formas de industrialización como la ruta por excelencia para arribar a plataformas de progreso que se concretaban en los Estados de bienestar. Intervenciones regulares del Estado en las decisiones y en los procesos económicos; aprovechamiento intenso de los fondos externos de ayuda, préstamo o inversión; protección y hasta invención del precario empresariado local, todo esto y más se puso en juego en esos años bajo las divisas del crecimiento y el arribo pronto a actividades del mayor valor agregado posible.

La acumulación de capital y la inversión productiva, junto con la industrialización ampliada de las economías y la urbanización acelerada de las sociedades, fueron los vectores de la gran transformación de la segunda mitad del siglo XX. Esta vía, que para muchos podría representar una ruta alterna a las que se proclamaban en los polos del capitalismo democrático y el comunismo soviético, se desplegó políticamente como movimiento planetario de pueblos y naciones que se veían conformando un "tercer mundo", mientras que en la economía se intentaban los más diversos experimentos sustentados en la noción de "economía mixta" que acuñaran Keynes y sus compañeros al calor de la Gran Depresión de los años treinta del siglo XX.

El relato neoliberal que se afirma como vía principal en los años setenta, de frente a la "Stagflation" que anunciaría la caducidad del pensamiento keynesiano y desarrollista, avasalló el enfoque estructural de inspiración histórica al que, sin mayor dificultad, podría asociarse la tradición emergida de la Revolución mexicana, e impuso una relación unívoca y linealmente determinada entre mercado y Estado. Se trató, como hoy lo sufre el mundo en su conjunto, de una imposición unilateral que olvidó o soslayó un elemento indispensable de la realidad social moderna marcada por la diversidad y la apertura: la necesidad de equilibrios dinámicos entre la economía y la política, y entre el Estado y el mercado, los cuales, aunque contingentes, son indispensables para darle estabilidad y cohesión a un sistema organizado y articulado por sus tendencias a la inestabilidad y el conflicto. Tales son algunas de las las lecciones más claras de Tocqueville, Burke y Constant; de Adam Smith y desde luego de Keynes. El descuido de estos contrapesos, llevó a cambios drásticos y radicales; revolucionarios y portadores de una profunda transformación: en lugar de procurar el pleno empleo y la protección social, se impuso la lucha contra la inflación, la estabilidad financiera y la permanente reducción del tamaño y de los compromisos del Estado con el bienestar, es decir, con las necesidades y anhelos de sus ciudadanías.

Por ello, como palmariamente lo hemos constatado, a falta de una adaptación imaginativa e ideosincrática de los postulados globales, cuyo sustento teórico no es precisamente robusto ni está a la altura de la propia evolución global capitalista, los Estados y las sociedades han sido incapaces de modular los cambios y encarar en tiempo y forma las dislocaciones que inevitablemente auspician las mudanzas estructurales. Así, con relativa facilidad, aunque no sin desajustes mayores, como ocurrió con la gran crisis asiática y rusa, con la mexicana de 1994-1995, la brasileña o la argentina, la globalización, junto con el cambio estructural en clave neoliberal se convirtió en un complejo simbólico de gran eficacia para delimitar los términos de los debates políticos y económicos. Sin descanso se han puesto en la picota la seguridad social, la inversión y las empresas públicas, los derechos colectivos y la propia conversación democrática.

En particular, se apostó el desempeño económico a la acción del mercado y el papel del Estado se redujo a su mínima expresión. Así se impuso la ilusión de una sociedad de mercado, esa "utopía destructiva" de la que hablase Polanyi, cuyas promesas de eficiencia y racionalidad no han llegado, al menos no en el tiempo y con la oportunidad necesarios. Se trata de un proyecto y una agenda pretendidamente liberal y con ambición planetaria que, sin embargo, poco o nada tienen que ver con las ideas y enseñanzas de John Stuart Mill o del propio Adam Smith.

De frente a la crisis que produjera la Gran Recesión a partir de 2008 se ha tenido que aceptar en prácticamente todo el mundo la necesidad de una renovada y activa presencia del Estado. Sin embargo, para en verdad inscribir esta reincoporación del Estado en el centro de la deliberación pública y los debates académico e intelectual se precisa reconstruir toda una agenda sobre la economía política y la política económica necesarias para apurar la recuperación y volverla sostenida. Tanto aquí como en casi todos los países avanzados, esta agenda habría de tener serias implicaciones constitucionales.

Así, urge reconocer la necesidad de poner en la orden del día a la *reforma del capitalismo*, para ir más allá de la reforma "capitalista" desplegada en los últimos treinta años articulada por la hegemonía del capital financiero globalizado. Se trataría de recrear las bases de un sistema económico para hacer que su reproducción esté mediada por la democracia y los compromisos que el Estado social volvió mandatos constitucionales con el enfoque de los derechos fundamentales en expansión.

La agenda para reformar el Estado no tiene nada que ver con un discurso de *tabula rasa* o un imposible regreso al pasado; tampoco con la frenética fuga hacia adelante a que lleva el discurso reformista neoliberal. En México, es preciso hacer una reconstrucción lo más fidedigna posible del papel desempeñado por el Estado en nuestro desarrollo económico como punto de partida indispensable para plantear nuevas respuestas a la problemática acumulada y acrecida por las crisis de los años ochenta y noventa y la implantación del "estancamiento estabilizador" como trayectoria larga a partir de entonces.

A la vista de los resultados sociales, regionales y productivos de este desempeño y de las sucesivas oleadas de reforma constitucional que han tenido lugar en el periodo, es claro que la deliberación para erigir esta agenda deberá inscribirse explícitamente en una perspectiva política democrática cuyo objetivo central deberá ser la construcción de un Estado democrático constitucional y por tanto social, capaz de asumir en las nuevas circunstancias globales y nacionales las tareas centrales de un Estado desarrollista.

El retraimiento estatal buscado por el cambio estructural neoliberal, redujo proyectos e inversión públicos pero, sobre todo, devastó el inventario de reflejos y resortes instalados en el Estado que son necesarios para pensar en y a largo plazo y así reivindicar el valor histórico de la planeación. Dentro y fuera del Estado se impusieron la inercia y el presente continuo, soslayando la búsqueda de objetivos mayores y portadores de futuro.

Lo anterior es algo que no puede soslayarse en la referida agenda de reforma estatal. Habría que empezar por llevar a cabo la gran reforma faltante, la reforma social del Estado, vista como bisagra y paso obligado para que la reforma económica (para la modernidad y la globalización) y la reforma política (para la democracia) sean retroalimentadas y reconducidas por otros vectores que le permitan a la política ir y ver más allá del mercado. Es decir, para proceder a una efectiva "reforma de las reformas".

La reforma del Estado, que la época reclama para encaminarse a un cambio fundamental congruente con la aguda cuestión social que México encara, junto con el gran reclamo proveniente del daño sostenidamente infligido al entorno natural, tiene que ser una reforma de gran calado. No sólo en el flanco económico y financiero sino en sintonía con los retos que se han empezado a delinear derivados del cambio climático así como del deterioro de las bases naturales de la reproducción social. No puede, para decirlo en breve, reducirse a satisfacer demandas específicas e inmediatas de cambios en el uso de los recursos o la conformación institucional.

De hecho, la reforma debe emanar de un reconocimiento preciso de la calidad y el significado del proceso social actual y plantearse una redistribución del poder,

un reacomodo radical de las relaciones y pesos entre las esferas de la economía y su comando en la asignación de los recursos y la distribución de los ingresos y la riqueza. El cambio *en* y *del* Estado que impone la cuestión social del México actual tiene que ser el resultado de un ambicioso abanico de acciones e intervenciones sociales e intelectuales convergentes y plurales; hablamos de la creación de un Estado social de derecho, democrático y desarrollista.

El eje de un Estado capaz de diseñar, impulsar y combinar políticas que sirvan de "gozne" para rearticular demografía y economía, ampliar con responsabilidad ambiental las capacidades productivas de la economía y fortalecer la convivencia social dentro de los marcos de la democracia y el Estado de derecho, es la reforma fiscal que, en realidad, debe entenderse como una reforma hacendaria. Ésta, debe inscribirse y recoger las señales de los procesos sociales fundamentales y abrir la puerta a una redistribución del poder y de las formas de definir su uso y constitución, así como inducir un reacomodo a fondo de las relaciones y pesos entre las esferas de la economía y su comando en la asignación de los recursos y la distribución de los ingresos y la riqueza. Como lo postulara Jorge Carpizo:

> El Estado social se fundamenta en el sistema democrático y en la participación de los grupos sociales; se estructura para intervenir en la economía y en diversos aspectos de la vida social en interés del bien común y en defensa de los derechos humanos, individuales sociales y de solidaridad. Es un Estado de prestaciones y redistribuidor de la riqueza producida para asegurar a toda la población en general y, en forma especial, a los sectores sociales más desprotegidos, un mínimo de satisfactores económicos, sociales y culturales.[8]

La construcción de un régimen de bienestar social bajo un enfoque de derechos, se vuelve así uno de los temas centrales de la agenda de la reforma del Estado y del capitalismo. Para la construcción y ampliación democráticas, así como para la agenda económica necesaria para "sembrar el desarrollo", es indispensable poner en sintonía la transformación productiva alcanzada con criterios y objetivos de equidad. De esta manera, en un contexto de empleo creciente y seguro, "digno" como lo propone la ONU, se abriría el paso a la hora de la igualdad convocada por la CEPAL.

> La llave maestra de la igualdad es el empleo con plena titularidad de derechos, y la política social es el complemento indispensable para enfrentar riesgos en el camino del cambio estructural… la política industrial es de largo plazo, y en el camino las recomposiciones sectoriales en función de saltos de productividad requieren de la política social para garantizar pisos de bienestar a quienes no pueden, en las primeras etapas, alcanzarlos por vía del empleo de calidad y con derechos.[9]

---

[8] Carpizo, Jorge, "El estado de los derechos de la justicia social", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 14, enero-junio de 2012, pp. 34 y 35.

[9] CEPAL, "La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir", 2010, *http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf*. También, "Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo", 2012,

Necesitamos ser capaces de devolver a la justicia social su carácter de compromiso constitucional común y llevar a cabo una reforma social que ofrezca formas novedosas de racionalidad política, económica y cultural a la nación. Al final de cuentas, lo que está en juego es la capacidad política nacional con que se cuente para admitir que, sin garantizar los derechos sociales y darles un horizonte universal y de cumplimiento efectivo, los otros atributos constitucionales del Estado están en entredicho.

IV. Lo social, identidad y cohesión nacional

El desafío que se le presenta a México en la actualidad adquiere una dimensión histórica; estamos ante la necesidad de procesar, por primera vez en nuestra historia a través de cauces políticos e institucionales de corte democrático, una deliberación sobre proyectos de país que debería llevarnos a una solución incluyente. Se trata, ni más ni menos, de la hora de una política constitucional, entendida como práctica y no sólo como teoría, como vía principal para acometer una reforma del Estado que potencie y coadyuve a consolidar un desarrollo económico y social que en lo esencial se ha extraviado de la perspectiva nacional en los últimos lustros. Esta política constitucional ha estado ausente de la agenda política democrática de los tiempos recientes, entre otras cosas porque el sistema político que emergió de la transición no ha estado a la altura de las exigencias del momento histórico, ni el Estado cambió en la dirección requerida para erigir un efectivo nuevo orden democrático.

La revisión de la estrategia seguida es urgente y necesaria y debe partir del cuestionamiento de la política económica adoptada, cuyos resultados han sido un crecimiento muy lento de la actividad económica, una pérdida progresiva del potencial de la economía en su conjunto, la mitad de la población en pobreza y empleos no sólo precarios sino con salarios insuficientes, muy por debajo de lo que reclama la presencia creciente y abundante de los jóvenes y los adultos jóvenes en quienes ha encarnado el cambio social y demográfico del país en los últimos años. A la vez, la revisión del sistema democrático actual lleva a preguntarse si las formas de representación y gobierno del Estado alcanzadas son las que se requieren para dar cauce al reclamo redistributivo y desarrollista.

Las reformas globalizadoras cambiaron usos y costumbres, así como los formatos y las rutinas del cálculo económico, pero las dislocaciones que propiciaron no fueron interiorizadas por el cuerpo social y productivo que emergía y redundaron en un debilitamiento mayor del Estado, cuyas fallas —aparentes o inventadas— sirvieron para justificar una reforma económica a rajatabla y, luego, una reforma política por la vía exclusiva de los votos. Desde el Estado se aceleró la mudanza social y económica, pero no se hizo lo necesario para modularla, atemperar sus inevitables

http://www.eclac.org/pses34/noticias/documentosdetrabajo/4/47424/2012-SES-34-Cambio_estructural.pdf.

fracturas y proteger a los sectores, regiones y grupos sociales más débiles o afectados por el cambio.

Hoy tenemos la obligación de preguntarnos si un país con el tamaño económico del de México, con la riqueza generada y acumulada, con las instituciones y el conocimiento tan difícilmente labrados, puede darse el lujo de registrar y reproducir un "estancamiento estabilizador" como el que se ha impuesto, junto con las cuotas de desigualdad y las magnitudes de pobreza que lo marcan. Debajo de estas disonancias, opera una persistente incapacidad para vincular productivamente una demografía transformada —dominada por jóvenes y adultos jóvenes urbanos y en edad de trabajar y estudiar— y una economía también transformada, abierta y diversificada, pero que no ha podido generar los empleos y los excedentes necesarios para ampliar y construir los espacios educativos y de la salud y la cultura necesarios para absorber productivamente a la población y al menos recuperar la cohesión social deteriorada tras décadas de crisis y lento crecimiento económico.

Más allá de desajustes en los mercados, el mal desempeño económico de largo plazo debe *entenderse* y *atenderse* como un resultado de decisiones políticas y económicas que han hecho caso omiso de otras exigencias fundamentales, como la necesidad de inversión física sostenida para el crecimiento a largo plazo, así como poner en el centro de la atención y la acción del Estado la superación de la pobreza y el abatimiento consistente de la desigualdad y de las poblaciones vulnerables. Lo que está en primer lugar del orden del día del desarrollo económico mexicano es la reconfiguración de su ecuación básica: poner el empleo como objetivo central y articulador de una estrategia para la expansión con y para la igualdad.

Lo que está en juego, dicho en breve, es la capacidad nacional para admitir que, sin garantizar los derechos sociales y darles un horizonte de cumplimiento efectivo, no puede haber cohesión social y nacional, ni legitimidad política democrática autosustentable. "La fuerza especial del concepto de justicia social, aseguraba Jorge Carpizo, se encuentra en que, además de su significado jurídico y constitucional, se impregna de carácter sociológico y, en particular, de un sentido de equidad".[10]

Reconquistar al Estado como espacio común, público, a partir de cuya acción sea posible volver a colocar como propósitos generales de la nación temas como el pleno empleo, el bienestar, la inclusión social, la universalización de derechos, el ejercicio de la ciudadanía. Unos objetivos que, en esencia, no pueden ser sometidos a criterios de estabilidad fiscal y financiera. Recuperar, en suma, el mandato de justicia social de nuestro ordenamiento constitucional en el contexto de una redefinición de la agenda nacional, que recupera lo social como concepto organizador de la acción estatal.

Para lograr una sintonía entre política económica y social, y entre Estado, mercado y democracia, el mexicano tiene que ser en sentido amplio, un Estado de derecho, capaz de asegurar una secuencia de políticas sociales compatibles con un crecimiento económico sostenido y financieramente sustentable. Las políticas sociales deben traducirse en derechos, cuyo cumplimiento exige de los poderes el establecimiento y observancia de metas sociales cuya evaluación sea sobre la base de las

[10] Carpizo, Jorge, "El estado de los derechos…", *op. cit.*, p. 6.

garantías constitucionales y los compromisos internacionales del Estado mexicano, sustento de un régimen de derechos fundamentales exigibles, base jurídica y política para la construcción de un Estado renovado. En donde la función de los derechos sociales en el máximo ordenamiento nacional sea no sólo el cemento de la comunidad nacional sino el cemento de la política democrática.

Volver a lo social es fundamental si quieren salvaguardarse las señas de identidad de la historia moderna de México. La equidad y la superación sostenida de la pobreza deben ser los vectores de los esfuerzos nacionales. En más de un sentido, debería verse esta reforma como la culminación de la "gran transformación" mexicana del fin del siglo y del ciclo constitucional abierto en 1917. Es en lo social, como lo vieron con meridiana claridad los constituyentes del 17, donde radica la posibilidad de consolidar un orden democrático, así como darle consistencia robusta a la inserción de la economía política mexicana en la globalización.

Un trayecto y un proyecto como los sugeridos aquí, nos permitirían ser dignos herederos de la primera Constitución social del siglo XX y poder decir, junto con el general Jara, que nuestra Constitución es —sigue siendo— el resultado de la experiencia, de los deseos y los anhelos de la comunidad nacional.

LOS DERECHOS COLECTIVOS INDÍGENAS Y SU DESARROLLO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Juan Antonio CRUZ PARCERO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El nacionalismo revolucionario y la cuestión indígena*. III. *El neoliberalismo y el surgimiento de los derechos indígenas*. IV. *La reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

México es un país donde los pueblos indígenas han formado parte de su historia y forman parte de su actualidad. Desde fines del siglo XIX la nación que se buscó construir fue una nación homogénea, una nación mestiza donde lo indígena representaba, por una parte, un pasado mitificado y glorioso y, por la otra, un lastre del presente que significaba atraso, ignorancia, vicio. En la génesis de la Constitución de 1917 los constituyentes no podían estar al margen de estas visiones que conformaron la llamada "cuestión indígena".

En este trabajo me propongo una revisión muy breve de la historia constitucional mexicana en torno a los derechos colectivos indígenas. Mi propósito es señalar algunas etapas dentro de esta historia de casi cien años de la Constitución que reflejan cómo los grupos hegemónicos comprendieron a los indígenas y las formas en que los mismos movimientos indígenas junto con algunos grupos intelectuales, especialmente los antropólogos, lograron presentarse a sí mismos y sus demandas en un lenguaje que partía de reivindicar su existencia, su identidad y su autonomía en términos de derechos colectivos. Una de las etapas en que centraré la atención es una muy reciente e importante en este desarrollo de la noción de derechos colectivos indígenas, se trata del momento en que los derechos colectivos indígenas se conciben y visualizan como derechos humanos. Los cambios constitucionales recientes en México (2011), junto con la creciente importancia del sistema interamericano

* Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM. Agradezco el apoyo del proyecto UNAM-DGAPA-PAPIIT IG400216 Derechos sociales y justicia social.

de protección de derechos humanos, han generado que este tema se convierta en un tema clave de las discusiones que están por venir, y que definan el alcance y protección de estos derechos a nivel regional y nacional.

En el segundo apartado trataré el periodo del nacionalismo revolucionario y el periodo constituyente de 1917 donde se configura por vez primera en la Constitución mexicana una posición de defensa de las tierras colectivas de los grupos indígenas, al lado de una visión paternalista que generó una fuerte política indigenista que buscaba la integración del indio en una nación mestiza. En el tercer apartado hablaré de un segundo periodo muy importante que ve surgir el discurso de los derechos colectivos indígenas ya dentro de una incipiente concepción de los derechos humanos que en esos momentos se está transformando, pero que a su vez coincide con el surgimiento y adopción de políticas económicas neoliberales que vendrán a reconfigurar el marco de problemas de exclusión, pobreza y acumulación de riqueza. En el cuarto apartado me referiré a la reciente reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos que abre la posibilidad y algunas esperanzas moderadas de ver a los derechos colectivos como derechos humanos, con las implicaciones jurídicas que el nuevo marco constitucional y regional ofrece para su protección. El optimismo, sin embargo, es escaso, la contradicción entre neoliberalismo y derechos humanos, a la cual trataremos de manera breve, parece no ser sólo una relación de contradicción u oposición, sino quizá, como algunos historiadores la han visto, una relación de mutuo apoyo donde los derechos humanos juegan en favor del neoliberalismo. En México, pese a avances incuestionables a nivel de reconocimiento de los derechos colectivos indígenas, y de poderlos concebir en el nivel de protección más alta que otorga la Constitución, lo cierto es que la eficacia y la realidad nos hablan más de la precariedad de esa protección, que en tiempos recientes es la precariedad de la protección de todos los derechos humanos.

II. El nacionalismo revolucionario y la cuestión indígena

Hablar de la Constitución mexicana de 1917 implica referirse a un documento normativo con cien años de vigencia, un texto que se ha transformado constantemente.[1] Dar cuenta de los derechos colectivos indígenas en la Constitución implica aludir a

[1] Del texto constitucional original de 1917 queda muy poco. El 80% de los artículos originales han sido modificados en promedio cinco veces cada uno. En 2013 la Cámara de Diputados contabilizaba 561 reformas constitucionales. Sólo 27 de los 136 artículos constitucionales ha permanecido sin cambios, lo que equivale al 19% (Ríos, Viridiana, "Rarezas constitucionales", *Nexos*, febrero de 2014, disponible en: *http://nexos.com.mx/?P=18391*). Al 27 de julio de 2016 el portal de la Cámara de Diputados contabilizaba 227 decretos de reforma constitucional. Algunos decretos involucran reformas de más de un artículo de la Constitución. Véase: *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm* (última consulta: 28 de julio de 2016).

un proceso de cambios tanto conceptuales como institucionales y sociales que han tenido lugar en estos cien años de vigencia.[2]

La adopción misma del texto constitucional por el Congreso Constituyente de 1917 no fue sino la continuación de un proceso histórico-político que comenzó desde el siglo XIX. Las ideas liberales que poco a poco se abrían paso en el pensamiento político, económico y jurídico de la época aborrecían la idea de lo colectivo y corporativo por entenderlo como un legado colonial y una muestra de atraso.[3] *La cuestión indígena* era un problema añejo que venía de la Colonia y del cual no podemos relatar la historia aquí, nos bastará con recordar algunos datos que nos permitan entender el contexto en que surgieron los preceptos relacionados con dicha cuestión indígena y campesina en la Constitución de 1917.

El tema indígena había aparecido ya durante la época independiente; en los debates del Constituyente de 1857 hubo algunas alusiones y planteamientos sobre el denominado problema indio, tanto respecto al tema de sus tierras como a lo que se consideraba las causas de su miseria y atraso cultural. Hubo también llamados de atención sobre una falsa idea de homogeneidad de la nación mexicana que se estaba tratando de imponer: "Entre las muchas ilusiones con que nos alimentamos, una de las no menos funestas es la que nace de suponer que nuestra patria es una nación homogénea", advertía Ignacio Ramírez.[4]

Las reformas liberales en cuestiones agrarias se habían tratado de implementar desde las reformas borbónicas de finales del siglo XVIII. Antes de los intentos de los liberales mexicanos, la cuestión ya se había planteado en términos de repartir la tierra comunal de los indios a los campesinos pobres. Durante el proceso constituyente de 1857 prevaleció el tema de la desamortización de los bienes eclesiásticos y el tema indígena se supeditó a éste. El tema central, tratándose de los indios, se reducía al problema de la tierra. Los liberales pensaban que la privatización y la parcelización de la tierra eran la manera de convertir a los indios en verdaderos ciudadanos, había entonces que hacerlos propietarios privados. A lo largo del siglo XIX los esfuerzos por lograr esta transformación fueron constantes, pero poco eficientes. Lo que se consiguió fue que algunos terratenientes incrementaran sus propiedades a costa de las tierras comunitarias, pero no que los campesinos pobres se hicieran propietarios prósperos. Los grandes beneficiados de las políticas de defensa de la propiedad privada fueron los hacendados. El proceso de reparto de tierras comunales había

[2] He abundado sobre la historia de los derechos colectivos en algunos trabajos, especialmente "Los derechos colectivos en el México del siglo XIX", *Isonomía*, núm. 36, abril de 2012, pp. 147-186, donde me ocupo del tema durante el siglo XIX; igualmente, en "Los derechos colectivos indígenas en la Constitución de 1917 y sus implicaciones", *Los pueblos indígenas y la Constitución de 1917: una revalorización del pasado hacia el presente*, pp. 165-318, donde abordo de manera amplia el tema de los derechos colectivos y la Constitución de 1917; y en *El lenguaje de los derechos. Ensayos para una teoría estructural de los derechos*, analizo el tema del concepto de derechos colectivos dentro del marco teórico contemporáneo.

[3] *Cfr.* López Bárcenas, Francisco, *Autonomía y derechos indígenas en México*, México, UNAM-Ed. Coyoacán, 2005.

[4] La cita se refiere al discurso del diputado Ignacio Ramírez en 1856, citado por López Bárcenas (2005: 66).

comenzado antes de las Leyes de Reforma, pero se intensificó especialmente en los decenios de 1880 y 1890.[5]

Los bienes de las comunidades-ayuntamientos no fueron nacionalizados, divididos ni repartidos con la ley de desamortización del 25 de junio de 1856 (conocida como Ley Lerdo) a diferencia de los bienes del clero, sino que los liberales en dicha ley ordenaron el reparto de las tierras con la idea de proteger a los indígenas, pues eran ellos los supuestos beneficiarios del reparto, pero lo cierto es que donde la tierra se repartió, fueron muy pocos los indígenas que lograron mantenerla. Los litigios, fraudes y corruptelas estuvieron a la orden del día. La ley autorizaba a los jefes políticos a rematar los terrenos en caso de que las comunidades no hicieran el reparto.

Pese a todos los esfuerzos por suprimir la propiedad comunal, la persistencia de la misma se explica porque estaba ligada a formas de vida comunitaria, formas de solidaridad y a formas de hacer política.[6] Los pueblos y comunidades idearon muchas formas de burlar las reformas y los repartos. Los levantamientos indígenas o populares fueron una estrategia para romper el pacto de subordinación con el gobierno federal o estatal y orillarlos a negociar. Desde luego, muchos levanmientos eran reprimidos, pero esta estrategia llegó a estar altamente institucionalizada y sirvió para que muchas comunidades mantuvieran sus tierras.[7]

Desde entonces surgió una contradicción, advertida por algunos personajes importantes como Wistano Luis Orozco y Andrés Molina Enríquez. La contradicción consistía en sostener que los pueblos, por ser corporaciones civiles, carecían de personalidad legal, pero luego se les reconocía ésta a los ayuntamientos, que también eran entidades corporativas que podían poseer tierras. Los estudios de Wistano Orozco y Molina Enríquez terminaban por militar a favor de la causa de las comunidades y presentaron a los pueblos y a la propiedad comunal como una solución, al menos temporal, a los problemas agrarios. Estas ideas tuvieron gran influencia en un grupo de ideólogos revolucionarios, entre ellos Luis Cabrera, quien logró introducirlas en los procesos legislativos posteriores a 1910. Molina Enríquez formaría parte de los asesores de la Comisión que redactaría el artículo 27 de la Constitución de 1917.

Andrés Molina Enríquez en *Los grandes problemas nacionales* (1909), desde un darwinismo social adaptado, consideró que la propiedad individual pequeña y mediana era la ideal, producto de una evolución histórica a la cual había que aproximarse. Se oponía en principio a la propiedad comunal, sin embargo, la consideraba necesaria históricamente hablando, pues el progreso no podía imponer modelos sin reconocer que ciertas fases evolutivas tenían que ser transitadas. Por ello, la propiedad comunal era una fase que había que reconocer y garantizar a los pueblos indí-

[5] Knight, Alan, "El liberalismo mexicano desde la Reforma hasta la Revolución (una interpretación)", *Historia Mexicana*, vol. XXXV, núm. 1, julio-septiembre, 1985, pp. 59-91.

[6] Escalante Gonzalbo, Fernando, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992, pp. 55-74.

[7] Annino, Antonio, "Pueblos, liberalismo y nación en México", en Annino, Antonio y Guerra, François-Xavier (coords.), *Inventando la Nación Iberoamérica*, México, Siglo XXI, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 411.

genas hasta que alcanzaran las condiciones evolutivas necesarias para convertirse en propietarios individuales. Era, pues, una fase transitoria en los sistemas de propiedad. Dentro de la comunidad se respetaba el derecho del ocupante y poco a poco se iba transformando en una propiedad individual que se transmitía de padres a hijos.

Luis Cabrera defendió el Plan de Ayala (1911), que impulsaba el llamado proyecto ejidal del movimiento encabezado por Emiliano Zapata.[8] En un largo discurso ante la Cámara de Diputados abordó el problema de la cuestión agraria y el ejido. Destacó que la división tradicional de las tierras se hacía entre el *casco*, que constituía la circunscripción destinada a la vida urbana; el *ejido*, destinado a la vida comunal, y los *propios*, destinados a la municipal de los ayuntamientos. Cabrera sostuvo que, frente al caos que habían implicado las reformas liberales, era necesaria una medida jurídica radical: la expropiación para reconstituir los ejidos por causa de utilidad pública. Advertía también un problema que sólo se resolvería con un nuevo diseño constitucional, pues los pueblos no tenían personalidad jurídica y no podían adquirir la propiedad de la tierra. De aquí se generaba el dilema de poner la tierra en manos de los pueblos o en manos de los ayuntamientos. Este problema se resolvió dándoles a los pueblos la propiedad de la tierra, pero sin otorgarles personalidad jurídica en tanto pueblos, sino que la personalidad jurídica la tendría el núcleo de población constituido por los ejidatarios, que a la postre se transformarán en *el ejido*, un sujeto con derechos pero donde la comunidad o el pueblo ya no coinciden con esta figura legal.[9]

Es importante hacer notar que la llamada "cuestión indígena" no se abordó de manera explícita en la Constitución de 1917, pero el artículo 27 contempló, en su fracción VI, que los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido.

La Constitución no habló explícitamente de los indígenas, pero sí fue una cuestión que estuvo presente en la mente de muchos que participaron en su confección y en el ambiente político, cultural y jurídico de su momento. La Constitución fue resultado de un pensamiento nacionalista que tenía enemigos externos e internos. La conciencia nacional se desgarró ante el problema indígena, pues el indio fue visto como un elemento antinacional, dado que representaba la "raza" que no se quería, la raza que debía ser transformada; se le consideró un problema para el progreso. A la vez, y de modo paradójico, se ensalzó al indio como fuente de la fusión de dos

[8] En el séptimo punto del Plan de Ayala se establecía: "En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizados en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos, o campos de sembradura o de labor, y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos".

[9] Azuela, Antonio, "La jurisprudencia y la formación del régimen agrario en el siglo veinte mexicano", *Los pueblos indígenas y la Constitución de 1917: una revalorización del pasado hacia el presente*, pp. 319-462.

razas, los indios eran el pasado glorioso, eran la historia, pero no podían ser el modelo de lo que se quería hacia el futuro.[10]

El vínculo entre la Constitución de 1917 y el desarrollo de las ideas indigenistas estuvo en el concepto de *nación homogénea* implícito en el texto constitucional,[11] y en la idea de que las comunidades indígenas merecían protección mientras se lograba la incorporación de los indios a la verdadera ciudadanía. Con estas ideas y fundamento constitucional el Estado comenzó a crear importantes instituciones. La labor del Estado estuvo acompañada por un grupo importante de antropólogos, arqueólogos e historiadores, entre quienes destacaron Manuel Gamio, José Vasconcelos, Moisés Sáenz, Alfonso Caso, Gonzalo Aguirre Beltrán. En 1934 inició el periodo del general Lázaro Cárdenas al frente de la presidencia de la República, con él inicia el periodo del indigenismo oficial. En 1935 se creó el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas (DAAI), y en 1938 el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH). Estas instituciones se centrarían en el problema de los indígenas, de las etnias. El primero era un órgano consultor del gobierno involucrado en el diseño e implementación de políticas públicas y el segundo estaba enfocado a la realización de estudios de las etnias. En 1937 se creó el Departamento de Educación Indígena de la Secretaría de Educación Pública. Fueron muchas las comisiones y departamentos que se crearon para atender problemas específicos de algunas etnias en particular. La política cardenista estaría marcada por esta nueva fisonomía.

En 1940 se organizó el Primer Congreso Indigenista Interamericano en Pátzcuaro, Michoacán, donde se formularía el primer programa del indigenismo latinoamericano que acordó la creación del Instituto Indigenista Interamericano con sede en México, que realizaría algunas aportaciones muy importantes a nivel de legislación internacional. El DAAI desaparecería y, luego de algunos cambios, ya en el gobierno de Miguel Alemán, se crearía en 1948 el Instituto Nacional Indigenista (INI), que dependería directamente del Presidente.

---

[10] Gómez Izquierdo, José Jorge, *El camaleón ideológico. Nacionalismo, cultura y política en México durante los años del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940)*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2008, p. 24.

[11] Lo implícito es la idea de homogeneidad no la de nación, pues, como ha señalado Fernando Escalante: "En el texto del artículo 27 la nación aparece hasta dieciséis veces, y figura como sujeto que autoriza, decide, garantiza, justifica y condiciona el ejercicio de los derechos. Para subrayar más la rareza vale la pena recordar que en la ley del 6 de enero de 1915, que fue hasta 1934 complemento del artículo 27, la nación no figura en absoluto; en la ley del 6 de enero existen la clase indígena, los campesinos, el gobierno. Para decirlo en una frase, sólo como introducción: la nación mexicana aparece como figura jurídica relevante en el Constituyente de 1917, y se manifiesta en el territorio…" (Escalante Gonzálbo, Fernando, "El lenguaje del artículo 27 constitucional", en Kourí, Emilio (coord.), *En busca de Molina Enríquez. Cien años de Los grandes problemas nacionales*, México, El Colegio de México-The University of Chicago, 2009, p. 232). La nación existe en el territorio y como garantía de cohesión, persistencia y orden del territorio, es imposible evitar la sospecha —nos dice Escalante— que la insistencia abrumadora de la nación no sólo afirma algo, sino que también oculta otra cosa. A Escalante le preocupan otras cosas que no están o están ocultas: las fuentes de los títulos de propiedad con que las comunidades podían pedir la restitución de las tierras (Escalante Gonzálbo, Fernando, *op. cit.*, p. 238). A nosotros aquí nos interesa poner el énfasis en otra cosa también implícita, que esa nación es la nación homogénea, la nación mestiza.

Durante el periodo cardenista se profundizó la reforma agraria fundada en el artículo 27 constitucional, esta reforma perseguía un reparto de la riqueza. En aquel momento repartir la tierra era una medida distributiva radical puesto que la tierra valía y producía riqueza. Los grupos indígenas y los campesinos eran los beneficiarios de estas medidas y se esperaba que así salieran de su situación de marginación y pobreza. Sin embargo, otros factores más difíciles de calcular en ese momento interfirieron con los fines de esta reforma. Por razones de índole económica a nivel global las tierras agrícolas comenzaron a perder su valor en muchos lugares del mundo. La industrialización, el desarrollo de los servicios y el crecimiento urbano comenzaron a reconfigurar la estructura de la riqueza.[12] Los campesinos y los indígenas usaban la tierra para usos agrícolas, pero muchos de los recursos naturales que había en ellas no les pertenecían. En algunas décadas se darían cuenta que la tierra por sí sola no valía mucho y buena parte de ella no era productiva; se necesitaba inversión, créditos, tecnología, asesoría técnica, mano de obra y muchas otras cosas de las que carecían y, por ende, tenían que pedirlas y negociarlas con el gobierno. El clientelismo se apoderó de la relación gobierno/campesinos y los campesinos no lograron ser libres, como pretendió la Revolución, a pesar de tener la tierra.

III. El neoliberalismo y el surgimiento de los derechos indígenas

México dejó de ser una sociedad agraria por su composición demográfica y por sus representaciones ideológicas. Como señala Arturo Warman, el crecimiento explosivo de la población y su emigración, la urbanización acelerada, la industrialización, el agotamiento del corporativismo para el control político, la apertura al exterior, la penetración de medios electrónicos de comunicación masiva, las crisis recurrentes y la desigualdad permanente, sacudieron las estructuras sociales y sus representaciones colectivas.[13] Los sueños de convergencia en una grande y única cultura nacional se esfumaron frente al mosaico plural. La esperanza de la unidad en lo homogéneo mostró su imposibilidad.[14]

El contexto político nacional de entonces estuvo marcado por un despertar democrático que se originó en 1985, pero también por unas elecciones presidenciales (1988) en las que resultó electo Carlos Salinas de Gortari bajo la sombra del fraude electoral y frente a un movimiento que logró aglutinar a los partidos de izquierda. Durante el sexenio de Salinas de Gortari se consolidarían las políticas neoliberales que habían iniciado el sexenio anterior, se iniciaron las conversaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. A nivel internacional comen-

[12] Piketty, Thomas, *El capital en el siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, pp. 129, 135 y 157-168.

[13] Warman, Arturo, *Los indios mexicanos en el umbra del milenio*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 273.

[14] *Ibidem*, p. 274.

zaron los festejos del Quinto Centenario del Descubrimiento de América (1992), hecho que abrió un enorme debate en torno al festejo mismo y la situación de los pueblos indígenas. Los movimientos indígenas se fortalecieron y comenzaron a exigir el reconocimiento de sus derechos colectivos. Una ola de reformas constitucionales en este sentido haría que muchos países latinoamericanos reformaran sus Constituciones (Guatemala, Nicaragua, Colombia, Brasil). En este contexto internacional se comenzó a discutir el proyecto de *Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas*, elaborado por un grupo de trabajo de Naciones Unidas.[15] Ante este complejo panorama las reformas económicas neoliberales tuvieron que abrir un resquicio al reconocimiento de una nación pluricultural.

Una de las reformas económicas de este periodo, que impactó a los campesinos e indígenas, tuvo que ver con el artículo 27 constitucional, la reforma marcó el fin del proyecto agrario de dotación de tierras y abrió la posibilidad legal de privatizar el ejido. Otra de las reformas que nos interesan es la del artículo 4o. constitucional (1992), que reconoció la composición multicultural de la nación mexicana.[16] Lo más significativo de esta reforma fue el abandono de la idea de una nación étnica y culturalmente homogénea. El indigenismo nacionalista quedó oficialmente sepultado con esta reforma.

Un antecedente muy importante de esta reforma fue la firma del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que tendría repercusiones en el país y representaría un giro en la forma de entender los derechos colectivos indígenas.[17] Esta nueva forma de entender los derechos colectivos será fundamental para comprender cómo se articularon las demandas de los grupos indígenas que

[15] El grupo de trabajo fue impulsado por el "Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas", el ecuatoriano José R. Martínez Cobo, su informe final se denominó: "Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas", presentado en sucesivas entregas entre 1981 y 1984 (Documento ONU E/CN.4/sub 2/1986/7, de 1986). Este informe tuvo repercusión directa en la creación del Grupo de Trabajo sobre derechos indígenas y sobre el grupo que revisó el Convenio 107 de la OIT que se convertiría en el Convenio 169. Para mayores referencias sobre esta *Declaración* véase Anaya, James S., *International Human Rights and Indigenous Peoples*, Austin-Boston-Nueva York-The Netherlands, Wolters Kluwer, 2009.

[16] El texto del artículo 4o. reformado establecía lo siguiente: "La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomará en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley".

[17] Este convenio estuvo impulsado por miembros del Instituto Indigenista Interamericano que comenzó a trazar lazos entre los discursos antropológicos y el discurso de los derechos humanos. En 1986 una comisión de expertos convocados por la OIT que incluía representantes del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, recomendó la revisión del Convenio 107 por considerarlo anacrónico. De ahí surgieron los trabajos que llevaron a la adopción de un nuevo convenio, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que fue adoptado el 27 de junio de 1989 por la OIT. Este Convenio fue ratificado por México el 5 de septiembre de 1991, que en términos del artículo 133 constitucional formaría parte del derecho mexicano. Más adelante nos volveremos a referir a este Convenio.

participaron en el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas (enero de 1994), y del amplio movimiento indígena e intelectual que participó en las conversaciones y acuerdos de paz con el gobierno federal que culminaría en los llamados Acuerdos de San Andrés. En estos acuerdos se sentarían las bases de un proceso muy crispado de discusión para reformar la Constitución, cosa que ocurriría hasta 2001 cuando se adoptó un extenso artículo 2o. que refiere a los derechos indígenas.

Se puede hablar mucho de esta etapa, pero en este trabajo no hay espacio para ello. Quiero simplemente resaltar dos hechos importantes que marcan en mucho la situación que actualmente tenemos. Por un lado, desde los años setenta se comenzaron a implementar las políticas neoliberales impulsadas por Margaret Thatcher en Inglaterra y luego por Ronald Reagan en Estados Unidos. Estas políticas llegaron a América Latina de la mano de la dictadura de Pinochet en Chile y comenzaron a implementarse en casi todos los países desde los años ochenta. Esto vendría a cambiar mucho el panorama de las economías de la región, el modelo de desarrollo, las políticas sobre el uso y explotación de recursos naturales y las formas de inversión de los capitales trasnacionales que si bien producirían crecimiento económico lo harían a costa de una preocupante acumulación de riqueza, despojos y exclusión social. Por otro lado, en la misma década que surge el neoliberalismo algunos expertos han sostenido que surge también el así denominado *discurso contemporáneo de los derechos humanos*. La relación entre estos dos hechos históricos es en la actualidad motivo de un interesante debate entre historiadores y politólogos. Para algunos el tipo de vinculación entre neoliberalismo y derechos humanos pasa por advertir algo más que una coincidencia histórica, para afirmar un vínculo muy estrecho de mutuo apoyo.[18] Para otros los derechos humanos serían una fuerza o movimiento que podría resistir y oponerse al capitalismo neoliberal, civilizarlo.[19] Por su parte, Moyn ha sostenido que los vínculos son evidentes pero falta aún mucho para comprenderlos mejor desde una perspectiva histórica, lo que es claro es que el discurso de los derechos ha sido poco eficaz.[20] Lo que me interesa poner de manifiesto aquí es que los derechos colectivos indígenas forman una parte muy importante de esa concepción contemporánea de los derechos humanos. Su rol frente a las políticas neoliberales, aunque en los hechos ha sido poco o nada eficaz, ha servido para aglutinar a los movimientos indígenas y darles un discurso retóricamente poderoso que comienza a ser utilizado dentro de las instituciones de administración de justicia nacionales e internacionales.

---

[18] Klein, Naomi, *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*, Nueva York, Metropolitan Books, 2007; Marks, Susan, "Four Human Rights Myths", en Kinley D., Sadursky, W., y Walton, K. (eds.), *Human Rights: Old Problems, New Possibilities*, Reino Unido-EUA, Edward Elgar Publishing, 2013, pp. 217-235.

[19] Kinley, David, *Civilising Globalisation: Human Rights and the Global Economy*, Nueva York-Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

[20] Moyn, Samuel, *The Last Utopia. Human Rights in History*, Cambridge-Londres, Harvard University Press, 2010.

1. *La concepción contemporánea de los derechos humanos*

Al término de la Segunda Guerra Mundial, cuando se firmó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), la filosofía detrás del discurso sobre los derechos humanos provenía de dos fuentes: la primera, y principal, fue el ideario iusnaturalista, contractualista y liberal de los siglos XVII y XVIII; la segunda, la concepción formalista y positivista del derecho que se desarrolló y consolidó durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. Ambas tradiciones, aunque representan concepciones opuestas, coincidían —por razones no muy distintas— en que los derechos eran *derechos individuales*. Así, todos los derechos humanos se concibieron en un primer momento de este modo.

Sin embargo, la idea de los derechos humanos ha evolucionado mucho desde que se promulgó la Declaración de 1948. Casi inmediatamente después de promulgada esta Declaración, surgieron importantes debates sobre el concepto y el fundamento de los derechos humanos. Las discusiones surgieron por un malestar evidente frente a las teorías iusnaturalistas que en primera instancia habían estado detrás de su confección. A tales alturas de la historia de la filosofía y de la teoría moral y jurídica, pensar en que el iusnaturalismo del siglo XVIII podía servir de fundamento de los derechos humanos era ignorar más de un siglo de críticas contra esas ideas. Surgió entonces la necesidad de buscar una nueva fundamentación. Así, se abrieron varias alternativas filosóficamente novedosas, que si bien podían estar ligadas al pensamiento kantiano, lo cierto es que el marco de justificación de estas teorías ya no fue de corte iusnaturalista. Las teorías sobre la fundamentación de los derechos humanos abarcan hoy buena parte de las posiciones existentes en filosofía moral y política, aunque no todas han logrado articular teorías coherentes (algunas incluso, son teorías escépticas que niegan que puedan existir los derechos humanos en el sentido que el discurso y en los documentos internacionales en que lo pretenden).

La idea de los derechos humanos supone que se trata de derechos muy especiales, que no son derechos cuya existencia dependa exclusivamente de la voluntad de los legisladores, locales o internacionales. En distintas épocas se ha tratado esta idea, por ejemplo, al señalarse que se trata de derechos naturales, derechos que son previos a la creación del Estado (Hobbes, Locke); se ha dicho que son derechos con los que la gente nace y que nadie puede arrebatarle (Locke). En la actualidad estas ideas de los derechos naturales suenan muy extravagantes, aunque sigan siendo socorridas. El reto de una fundamentación diferente consistía y consiste en poder explicar cómo y en qué sentido los derechos humanos no son algo que depende de la mera voluntad y arbitrio de alguien, se trata de explicar la fuerza moral que tienen y que genera la posibilidad de imponer en otros, obligaciones no sólo morales sino también jurídicas.

Las principales vías de justificación que se abrieron y que se han desarrollado han estado ligadas al pensamiento kantiano y al constructivismo (Gewrith, Dworkin, Rawls, Nino), a teorías consensualistas de diversos tipos (Taylor, Habermas, Frost, Nussbaum), a teorías de las necesidades (Heller, Sen, Nussbaum) y algunas formas de consecuencialismo (Talbott). Aquí no podemos pretender explicar estas teorías,

baste únicamente su mención para mostrar que el tema del fundamento ha preocupado y generado nuevos marcos teórico-conceptuales para hablar de los derechos humanos.

Más allá de los cambios teóricos actuales, muchos expertos coinciden en que la comprensión actual de lo que son los derechos humanos es muy distinta a las concepciones previas en varios sentidos. Moyn[21] sostiene que la idea actual de los derechos humanos emerge en realidad hace muy poco, en la década de 1970, producto de una serie de cambios histórico-políticos que tienen que ver con la pérdida de credibilidad del régimen soviético (no con su caída propiamente), con el conflicto en Vietnam, con la aparición y proliferación de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) enfocadas a temas de derechos humanos (como Amnistía Internacional), con el surgimiento de la curiosidad de los intelectuales por el tema de los derechos humanos y con que los derechos humanos comenzaron a invocarse como guía de la política internacional de algunos países como Estados Unidos. Los derechos humanos emergieron como una nueva utopía para lograr otro mundo mejor, basado en el respeto y la dignidad del ser humano. La idea central de Moyn es que los derechos humanos representan el nuevo umbral de la moralidad. Otros autores han percibido este cambio también, aunque no hayan sostenido una tesis tan fuerte como la de Moyn. Para la gran mayoría el cambio comenzó de manera progresiva desde la adopción de la Declaración Universal en 1948.

Por tanto, las ideas de los derechos naturales, de los derechos del hombre y del ciudadano que se tuvieron en el siglo XVIII, son muy diferentes a nuestra concepción actual de los derechos humanos. Trazar un vínculo histórico directo entre los derechos humanos de hoy y los derechos naturales de hace más de dos siglos es simplemente un mito, quizá un mito muy extendido, pero falso.[22]

James W. Nickel, un experto en derechos humanos, sostiene que la visión contemporánea de los derechos humanos, contemplada en dicha Declaración y en los subsecuentes tratados de derechos humanos, difiere de aquellas concepciones tempranas —las que vienen del siglo XVIII— en tres aspectos relevantes: primero, los derechos humanos son actualmente más igualitarios; segundo, son menos individualistas; y tercero, están más orientados al ámbito internacional.[23]

Primero, son más igualitarios porque se han enfocado a luchar contra la discriminación basada en cuestiones raciales, religiosas, de nacionalidad, de género, de edad; porque se han admitido derechos económicos y sociales para buscar cambios en las condiciones de acceso y de disfrute de los derechos, a fin de mitigar las desigualdades sociales. Segundo, son menos individualistas porque reconocen distintos grupos humanos y comunidades como sujetos especiales de derechos humanos. Así, diversos tratados se han enfocado en minorías vulnerables, la familia, las mismas mujeres y los grupos indígenas. Finalmente, están más orientados al ámbito internacional porque su ámbito de protección y acción va más allá de las fronteras nacionales y las obligaciones de los Estados con sus ciudadanos. Los derechos humanos

[21] *Idem.*

[22] *Ibidem*, pp. 3 y 4.

[23] Nickel, James W., *Making Sense of Human Rights*, Singapore, Blackwell, 2007, p. 12.

hoy han rebasado claramente los límites de las fronteras nacionales y sus soberanías, se han creado y fortalecido organismos y mecanismos internacionales de control y de exigencia contra los Estados, los sujetos titulares de los derechos humanos (individuales y colectivos) pueden acceder ahora —todavía con limitaciones— a formas de protección internacional.[24]

La pregunta de si los derechos colectivos (derechos de los pueblos) son o no derechos humanos ha sido respondida afirmativamente por algunos especialistas. Nickel afirma que los derechos de los pueblos (indígenas), aunque difieran de los típicos derechos humanos individuales, han sido legítimamente incorporados en los tratados de derechos humanos y en otras áreas del derecho internacional dado que en diversas ocasiones pueden estar justificados por las mismas razones y valores que los demás derechos humanos. Nickel distingue tres tipos de derechos colectivos: 1) los derechos de seguridad, 2) los de representación y 3) los de autonomía. Los derechos de seguridad protegen la existencia e integridad de los grupos o comunidades, son derechos contra el genocidio, el etnocidio, el desplazamiento forzoso, el despojo de su territorio, etc. Los derechos de representación pretenden otorgarles y garantizarles una representación significativa en las decisiones políticas del país en que se asienten; estos derechos suelen incluir cuotas o un porcentaje de asientos en los parlamentos que aseguren que su voz y sus intereses serán considerados, o derechos a cierto tipo de cargos en los gobiernos. Los derechos de autonomía les otorgan a los pueblos o comunidades poderes formales para ejercer jurisdicción y regirse por sus propias normas en algunos asuntos internos, tales como cuestiones relacionadas con la propiedad de bienes, asuntos familiares, educación, el desarrollo cultural y el aprovechamiento de sus territorios.[25]

2. *El Convenio 169 de la OIT como pieza fundamental del cambio retórico*

Respecto de los derechos colectivos indígenas el cambio más relevante provino de la adopción del Convenio 169 de la OIT. En este convenio se abandonó la concepción integracionista del Convenio 107, por una concepción que parte del derecho de los pueblos a existir, esto es, se puso énfasis ya no en los individuos sino en los pueblos; se le otorgó una especial importancia a la participación activa de los pueblos en la identificación de sus problemas y en la búsqueda de soluciones, insistiendo en el derecho a ser consultados; se adoptó un lenguaje de los derechos de los pueblos, es decir, de derechos colectivos, para aludir a los reclamos, exigencias y necesidades que las comunidades indígenas venían reclamando a nivel internacional.[26] Estas nuevas coordenadas en que se articuló el Convenio 169 serán claves para comprender la transformación que se presentará en la forma de entender la relación entre los pueblos indígenas y el Estado.

---

[24] *Ibidem*, pp. 14 y 15.

[25] *Ibidem*, pp. 164 y 165.

[26] Anaya, James S., *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press, 2000, p. 47.

Este Convenio será clave para entender la vinculación de los derechos de los pueblos con la idea de los derechos humanos, tema que desde entonces dio mucho de qué hablar a los especialistas en estas materias, pues en ese momento todavía prevalecía un lenguaje exclusivamente individualista. El Convenio 169 será clave para la transformación del discurso contemporáneo de los derechos humanos al sostener una visión menos individualista.

Este Convenio fija a nivel internacional lo que deberá entenderse por "pueblo indígena" (artículo 1.1. inciso b) y reconoce varios derechos de los pueblos, como el derecho a ser consultados cuando se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente (artículo 6); el derecho a decidir sus propias prioridades de desarrollo económico, social y cultural (artículo 7); el derecho a conservar sus costumbres y sus instituciones siempre que éstas no afecten los derechos humanos (artículo 8), incluyendo sus costumbres jurídicas en cuestiones penales (artículo 9); consagra el derecho a las tierras entendidas como derecho al territorio que tradicionalmente han ocupado o utilizado (artículo 13), a participar de la utilización, administración y conservación de los recursos naturales que existan en sus tierras. Contiene muchos otros derechos, entre ellos el derecho de los niños indígenas a recibir educación en su propia lengua (artículo 28). Es importante señalar que se establecen una serie de obligaciones de los Estados a fin de garantizar todos los derechos que contempla el Convenio.

Una fecha simbólica del despertar de los pueblos indígenas, fue 1992, año de la conmemoración de los quinientos años de un descubrimiento que ellos recordaron como el inicio de una conquista y del despojo sistemático de sus tierras, recursos naturales y de su cultura. Los grupos indígenas en toda América opusieron a la conmemoración una "Campaña de 500 años de Resistencia". En este despertar tuvieron un nuevo discurso del que echar mano, el Convenio 169 de la OIT sirvió para articular sus demandas en términos de derechos colectivos y de derechos humanos.

3. *La reforma constitucional de 2001: una carta de derechos indígenas*

Las reformas del 14 de agosto de 2001 implicaron cambios a los artículos 1o., 2o., 4o., 18 y 115 de la Constitución. La parte central de la reforma que nos interesa se encuentra en el muy extenso artículo 2o. En este precepto se comienza por advertir que la nación mexicana es única e indivisible. Con esto se pretendía alejar temores de algunos sectores conservadores que advertían de una balcanización del país. Se reiteraba esencialmente lo establecido en el Convenio 169 y en la reforma constitucional de 1992 en relación a que la nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, que se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. Se estableció que el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará

en las Constituciones y leyes de las entidades federativas. Este fue un punto que el movimiento indígena y el EZLN vieron con desagrado, pues se remitía el reconocimiento jurídico de los pueblos a la legislación secundaria.[27]

El apartado A del artículo 2o. desarrolla el contenido del derecho de autonomía de los pueblos que podrán:

> I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
>
> II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.
>
> III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.
>
> IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.
>
> V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.
>
> VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas.
>
> VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.
>
> VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

En el apartado B se enlistan una serie de medidas para desarrollar y garantizar la igualdad de oportunidades: la igualdad de trato y el impulso de programas sociales o políticas públicas para fortalecer el desarrollo regional; el desarrollo educativo en todos sus niveles y la capacitación productiva; los servicios de salud; la vivienda; la incorporación de la mujer a actividades productivas, de salud y educativas; las vías de comunicación; el acceso a medios de comunicación, medidas para la protección de migrantes indígenas.[28]

---

[27] Para un análisis detallado, véase Carbonell, Miguel, "Constitución y derechos indígenas: introducción a la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001", en Carbonell, Miguel y Pérez Portilla, Karla (coords.), *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 22-25.

[28] Para algunos constitucionalistas como Miguel Carbonell, el apartado B de este artículo resulta en un excesivo engordamiento de Constitución al incluir expectativas demagógicas y meramente retóricas (Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 30). Lo curioso del comentario, proviniendo de alguien que ha defendido la normatividad de la Constitución, es que estas "expectativas meramente retóricas" se ocupan

En la fracción IX de este apartado B se establece la obligación de la federación, estados y municipios de consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del plan nacional de desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

La discusión de esta reforma generó grandes enfrentamientos y discusiones, no sólo entre los partidos representados en las Cámaras y las legislaturas locales, sino en el resto de la sociedad, particularmente entre los juristas. La reforma se había quedado corta respecto de tres puntos esenciales para los pueblos indígenas y, particularmente para el EZLN, que finalmente desaprobaron la reforma por considerarla insuficiente y que no cumplía con los Acuerdos de San Andrés.[29] Los puntos de desacuerdo consistieron en que los pueblos no fueron reconocidos como entidades de derecho público, sino se remitía a que fueran las Constituciones locales y leyes secundarias donde se hiciera este reconocimiento. Otro punto de desacuerdo fue que no se les reconoció a los pueblos el acceso a los recursos naturales considerados estratégicos (particularmente recursos del subsuelo) que se encuentran dentro de las tierras o territorios indígenas. Más adelante surgieron otros motivos para rechazar la reforma, uno importante fue que el reconocimiento del derecho a la consulta de los pueblos, no quedó ni siquiera aproximado a lo que el Convenio 169 de la OIT establecía.

La reforma de 2001, pese a que claramente significó un avance legislativo, dejó insatisfecho al movimiento indígena que se posicionó políticamente en contra. Esto generó otro impase donde, a pesar de algunos avances legislativos en algunos estados, la Constitución se utilizó poco como un instrumento de defensa de las comunidades indígenas y de sus derechos colectivos. La situación cambiaría un poco más adelante.

IV. La reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos

Un giro muy importante y un tanto fortuito para el reconocimiento de los derechos colectivos indígenas provino de la reciente reforma constitucional al artículo 1o. constitucional sobre derechos humanos (10 de junio de 2011). Esta reforma vino a cambiar drásticamente el marco normativo mexicano. Los tres primeros párrafos que se adicionaron establecen lo siguiente:

---

de establecer derechos sociales para las indígenas y sus pueblos. La protección de los derechos sociales en las comunidades indígenas es otra cuestión importante que en otra ocasión valdrá la pena tratar.

[29] Conviene recordar que diversos pueblos interpusieron recursos de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Corte resolvió que no era competente para revisar el proceso de reforma constitucional debido a que el Constituyente permanente es soberano. En consecuencia declaró improcedentes los recursos. Controversias constitucionales 82/2001 y 48/2001 promovidas respectivamente por los ayuntamientos de los municipios de Santiago Amoltepec y de San Pedro Quiatoní Tlacolula del estado de Oaxaca (González Galván, Jorge Alberto, *El Estado, los indígenas y el derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, p. 355).

> Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.
>
> Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales en la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
>
> Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

En este artículo se sitúa a los derechos humanos y a los tratados internacionales en esa materia como parte de lo que algunos han llamado un nuevo "bloque de constitucionalidad". El párrafo segundo de dicho precepto establece una obligación interpretativa de favorecer siempre la interpretación que garantice la protección más amplia de la persona, lo que se conoce como el principio *pro homine* o *pro persona*. Esta guía interpretativa se refuerza a su vez con la obligación de toda autoridad, incluidos todos los jueces tanto locales como federales, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Derivado de un activo papel de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos que han emitido recomendaciones y sentencias condenatorias contra el Estado mexicano, la Suprema Corte mexicana (SCJN) asumió muchas de las observaciones realizadas por la Corte Interamericana. La SCJN, en alguna de sus resoluciones más importantes al respecto[30] dejó claro que del nuevo artículo 1o. constitucional se desprendía una nueva obligación para que los jueces federales llevaran a cabo un control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad de las leyes. Esto significa que los jueces federales están ahora obligados a llevar a cabo una evaluación cualitativa de la constitucionalidad y la convencionalidad de las normas que sean aplicables al caso que tengan que resolver.

Con la reforma constitucional que nos ocupa y con este tipo de resoluciones de la Suprema Corte, México dio un paso firme en la consolidación de un sistema constitucionalista. Este cambio es de la mayor trascendencia pues nos coloca bajo lo que algunos especialistas ven como un nuevo paradigma del derecho. Un sistema

---

[30] Me refiero particularmente al expediente Varios 912/2010, en el que la Suprema Corte de Justicia acata la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Rosendo Radilla, donde se emiten una serie de medidas dirigidas al poder judicial federal. Puede consultarse en: *http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=121589&SeguimientoID=225* (última consulta: 3 de febrero de 2016). Para un análisis a profundidad de la reforma constitucional y sus implicaciones puede verse Ferrer MacGregor, Eduardo, "Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad", en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional en materia de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pp. 339-429.

constitucionalista es aquel cuyo orden jurídico incorpora derechos fundamentales o derechos humanos; prevé la garantía jurisdiccional de la Constitución que desemboca en una efectiva imposición de la Constitución sobre la ley; reconoce fuerza vinculante a las normas constitucionales, debiéndose entonces interpretar todas las disposiciones como normas jurídicas aplicables que generan obligaciones a sus destinatarios; produce una sobreinterpretación de la Constitución, lo que significa que se rechazan interpretaciones restrictivas y literales, y se favorecen interpretaciones extensivas; considera que las normas constitucionales son aplicables directamente; impone un modelo de interpretación de las leyes conforme a la Constitución, que obliga a los jueces a descartar interpretaciones incompatibles con los derechos que consagra la Constitución; y produce una fuerte influencia de la Constitución en el debate y el proceso político.[31]

Ahora los derechos humanos, sin importar si su origen es constitucional o que provengan de tratados internacionales suscritos por México, se considerarán normas y estándares del rango más alto al cual deberán ceñirse las interpretaciones de todas las normas y leyes secundarias. La reforma implica que estos derechos pueden protegerse a través del juicio de amparo.

Para el tema que nos ocupa la pregunta importante es si los derechos colectivos indígenas son o no derechos humanos. Desde que este tipo de derechos comenzaron a ser reconocidos y discutidos en foros internacionales —especialmente los derechos colectivos que reconoció el Convenio 169 de la OIT—, se estaba pensando ya en que se trataba de una forma de desarrollo de los derechos humanos.[32]

1. *¿Son derechos humanos los derechos colectivos indígenas?*

Una cosa es admitir que la noción de los derechos humanos es ahora menos individualista, y otra que los derechos colectivos de los pueblos indígenas sean derechos humanos. Incluso aceptando lo anterior sobre los derechos humanos, la respuesta a la pregunta de si los derechos colectivos indígenas son derechos humanos todavía podría ser negativa. No pretenderé hacer una defensa a fondo de que efectivamente son derechos humanos. La cuestión merece un tratamiento mucho más profundo y detallado. Lo que haré es mostrar algunos argumentos dignos de tomarse en cuenta para defender esta posibilidad.

Desde la década de 1980 las concepciones comunitaristas comenzaron a dirigir ataques a las teorías liberales, uno de sus focos de crítica fue la concepción individualista de los derechos. Básicamente las críticas consistían en sostener que cuando se

[31] Aguiló Regla, Josep, *Sobre derecho y argumentación*, Mallorca, Lleonard Muntaner, 2008, pp. 13 y 14.

[32] También fueron muchos los que sostuvieron la tesis de que con este tipo de derechos se estaba inflando demasiado el discurso de los derechos humanos y con ello perdiendo la importancia que debería tener. La tesis de la inflación de los derechos humanos ha sido muy socorrida por liberales que se han negado a aceptar derechos más igualitarios y menos individualistas. Para una discusión de esta tesis véase Cruz Parcero, Juan Antonio, "El debate sobre abuso del concepto de derechos humanos", en Ortiz Millán, Gustavo y Cruz Parcero, Juan Antonio (comps.), *Lenguaje, mente y moralidad. Ensayos en homenaje a Mark Platts*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas, pp. 165-185.

invocan derechos, se asume una concepción individualista de la persona, una concepción donde el individuo es competitivo, sin vínculos sociales específicos, cuya identidad es independiente de los demás y de la sociedad en que vive, que no tiene deberes de asistencia y ayuda hacia los demás. Esta idea hobbesiana de la persona, hace que los lazos sociales que son esenciales para determinar la personalidad sean negados, se afirma a un individuo desvinculado, atomizado. Los comunitaristas sostuvieron que la función de los derechos era proteger intereses individuales que de alguna forma quedaban distorsionados por la concepción atomizada que suponían. En una comunidad, sostenían, los individuos no tienen intereses diferentes al resto, no hay adversarios sino intereses comunes. Pese a que algunos representantes destacados del comunitarismo rechazaban el lenguaje de los derechos por ser individualista, otros pensaban que ese individualismo podía atenuarse reconociendo derechos a las mismas comunidades.

En las décadas siguientes se produjo un interés muy grande dentro del ámbito de la filosofía política y jurídica por atender el tema de los derechos de las minorías étnicas y pueblos indígenas. El punto de inicio fue precisamente la crítica a la teoría liberal que no había puesto interés en el tema del pluralismo cultural y el nacionalismo. Los derechos de minorías o derechos de colectividades comenzaron a entenderse como una forma de legitimar una serie de demandas de grupos minoritarios dentro del Estado nacional, centrándose en las condiciones normativamente requeridas para alcanzar la justicia y la democracia en sociedades cultural y étnicamente diferenciadas. La identidad cultural y étnica aparecía así relacionada con la libertad y autonomía del individuo que no puede ser escindido de las sociedades en que nace y vive. El reconocimiento de ciertos derechos colectivos ayudaría a promover la igualdad y equidad de los grupos desaventajados, excluidos y discriminados en estados multiculturales. Estos derechos contribuirían a disminuir y contrarrestar el impacto homogeneizador que la globalización económica ejerce sobre la diversidad cultural en todo el mundo. Este discurso comenzó a impactar en la evolución de la noción de los derechos humanos.

El discurso de los derechos humanos comenzó reconociendo derechos de individuos que pertenecían a minorías culturales, religiosas y étnicas, luego ciertos derechos colectivos de los pueblos, como lo hizo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) que reconoció en su artículo 27 lo siguiente:

> En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

Este Pacto Internacional preveía también el derecho a la libre determinación de los pueblos en su artículo 1.1: "Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural".

Aún no se estaba pensando en el derecho de los pueblos indígenas, pero sí en algunos problemas étnicos y religiosos en el marco de los conflictos postcolonialistas.

Sin duda, éste, que es uno de los tratados más importantes en materia de derechos humanos, ya contemplaba la idea —todavía no suficientemente desarrollada— de los derechos colectivos de los pueblos como derechos humanos. Sin embargo, era el inicio del desarrollo de varios instrumentos y documentos en materia de derechos humanos que refieren a los derechos de los pueblos indígenas. Antes destacamos la importancia del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Es, pues, un hecho incontestable que el discurso internacional de los derechos humanos ha aceptado que existen ciertos derechos colectivos de los pueblos indígenas.

No deja de ser cierto que se trata de derechos altamente controvertidos. Su acomodo dentro de las teorías liberales de los derechos que dominan en las explicaciones sobre el concepto de derechos humanos sigue siendo motivo de discusiones teóricas. El que los derechos colectivos sean o no derechos humanos es algo más que un hecho jurídico, es decir, un aspecto que va más allá de que los legisladores internacionales —y también locales— reconozcan o no los derechos colectivos como derechos humanos. Es una cuestión que depende de que existan fundamentos morales adecuados, el mismo tipo de fundamentos que justifican los otros derechos humanos.

Los derechos colectivos de comunidades indígenas que resultan más polémicos son los que Nickel[33] llamaba derechos de autonomía. Los derechos de seguridad no resultan cuestionables como derechos humanos y han sido ampliamente reconocidos. Las otras dos categorías de derechos, los de representación, pero especialmente, los de autonomía son los que generan más controversias, dado que su ejercicio puede y suele vulnerar derechos humanos de miembros de la comunidad. Las mujeres suelen ser víctimas de tradiciones comunitarias que las excluyen de la participación y la educación; que limitan su libertad y autonomía, y que las somete a formas y roles subordinados cuando no degradantes. Es por este tipo de razones que suelen tenerse reticencias para considerar como derechos humanos los derechos de autonomía o autogobierno.

Sin embargo, no es difícil librar estas objeciones. Si entendemos que los derechos de autonomía, para ser considerados como un tipo de derechos humanos, tienen que entenderse de manera integral con los derechos humanos individuales, y que esto no supone entonces ningún tipo de subordinación absoluta de los otros derechos a los intereses de la comunidad, entonces su estatus de derechos humanos dependerá de las posibilidades de ejercerlos respetando los demás derechos. Esto no significa que no puedan plantearse situaciones de conflicto entre derechos humanos individuales y colectivos, donde estos últimos resulten triunfadores. Es un hecho para todos los derechos humanos el que puedan ocurrir situaciones de confrontación —siempre en casos particulares— de donde resulte que alguno(s) tenga(n) que prevalecer sobre otro(s).

El conflicto potencial con otros derechos no puede negarle el estatus de derechos humanos a los derechos colectivos. Tal estatus depende de las posibilidades de ofrecer razones morales poderosas en favor de los intereses colectivos que esgrima

[33] Nickel, James W., *op. cit.*

una comunidad, y que puedan justificar la imposición de deberes sobre otros sujetos individuales, frente al Estado o incluso frente a organismos internacionales.

Joseph Raz ha intentado un argumento para justificar moralmente los derechos colectivos, especialmente el derecho a la autodeterminación de los pueblos, que es uno de los casos más controvertidos.[34] Los argumentos de Raz se basan en valores propios del liberalismo como la libertad y la autonomía, por lo que su teoría es en última instancia de corte liberal. Su argumento es importante porque, dado que las teorías liberales son las que suelen negar que haya derechos colectivos o que éstos puedan ser derechos humanos, bastaría mostrar que desde las mismas coordenadas liberales las razones que justifican los derechos humanos individuales también sirven para justificar un derecho colectivo como el de autodeterminación de los pueblos.

Raz parte de señalar el error de los liberales de creer que la autonomía individual depende solamente del derecho a no ser coaccionado. La autonomía como valor último está relacionada también con las instituciones y prácticas sociales. La provisión de bienes colectivos es constitutiva de la posibilidad de autonomía y no puede minimizarse este hecho. La autonomía no se alcanzaría sin la protección de bienes colectivos.[35] Tanto los derechos individuales como los colectivos pueden depender o estar relacionados de modo estrecho con bienes colectivos. La libertad de expresión o el derecho a no ser discriminado, por ejemplo, están vinculados con un bien común que consiste en vivir en una sociedad abierta y tolerante, en una sociedad informada y plural.

El argumento de Raz no afirma que cualquier comunidad pueda tener una justificación moral para tener un derecho a la autodeterminación, sino que solamente la tienen ciertas comunidades o pueblos que llama "grupos abarcantes" (*encompassing groups*), que son aquellos que comparten una cultura que comprende aspectos significativos de la vida de sus miembros, una cultura penetrante (*pervasive*) donde sus integrantes son marcados por dicha cultura. El derecho a la autodeterminación se funda en que el autogobierno es importante para el bienestar individual de los miembros de la comunidad, donde la prosperidad de su cultura es un elemento de dicho bienestar, donde si esta cultura decae, es perseguida o proscrita afecta el bienestar de sus miembros, y donde la dignidad y el autorrespeto requieren que los grupos sean respetados. Los argumentos morales que puede haber en favor del autogobierno no recaen en su valor intrínseco, pues claramente puede haber gobiernos perniciosos; los valores como la autonomía individual pueden justificar moralmente la autonomía del grupo en tanto contribuye a preservar los valores del individuo.[36]

Esto significaría que los derechos colectivos pueden tener una conexión estrecha con la protección de la autonomía y el bienestar individual, si esto es así dependerá, no de una cuestión formal, sino del hecho de que así suceda; y cuando fuere el caso, tal derecho tendrá una justificación moral semejante a la que tienen otros derechos

---

[34] Raz, Joseph, *The Morality of Freedom*, Oxford, Clarendon, 1988; Margalit, Avishai y Raz, Joseph, "National Self-Determination", *The Journal of Philosophy*, s.p.i., vol. LXXXVII, núm. 9, septiembre de 1990, pp. 439-461.

[35] Raz, Joseph, *op. cit.*, p. 207.

[36] Margalit, Avishai y Raz, Joseph, *op. cit.*, pp. 85-88.

humanos. En esos casos, los derechos colectivos pueden ser considerados legítimamente como derechos humanos y, por tanto, su alcance, ejercicio y protección dependerán de hasta dónde otros derechos individuales de este tipo (u otros derechos colectivos) puedan marcarle límites.

Hay que decir que desde otros marcos conceptuales de tipo comunitarista, donde a la existencia misma de una comunidad se le atribuye un valor intrínseco, es más sencillo aceptar la idea de que los derechos colectivos son derechos humanos. Esta vía aquí no la quiero explorar dado que quienes objetan esta concepción parten de negarle valor intrínseco a una comunidad. El argumento que hemos esbozado parte de la idea de que las comunidades no poseen un valor intrínseco, y que son los mismos valores que fundan los derechos humanos individuales en una visión liberal, los que también pueden fundar los derechos humanos colectivos.

2. *Consecuencias*

Si los derechos colectivos indígenas (como el derecho a la autodeterminación o a la autonomía), son derechos humanos, la consecuencia de ello es muy importante dentro de nuestro sistema de derechos constitucionales a la luz de la reforma constitucional de 2011 y las resoluciones de la Suprema Corte en asuntos posteriores que reconocen que los derechos humanos de fuente internacional están al mismo nivel que los derechos humanos constitucionales.

Tenemos un marco constitucional de derechos, tanto de los pueblos indígenas como de las personas indígenas, integrado principalmente por los derechos del artículo 2o. constitucional (2001) y por los derechos del Convenio 169 de la OIT (1990). El considerar los derechos colectivos de este convenio internacional al mismo nivel que los derechos del artículo 2o. de la Constitución viene a transformar de forma importante los alcances normativos de estos derechos. Otra fuente importante, aunque no tiene carácter de tratado, que serviría de marco de referencia e interpretación de estos derechos es la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).

El futuro del desarrollo y aplicación de este marco no es una situación que podamos prever. Algunos especialistas han hecho ver cuán difícil ha resultado para las comunidades y pueblos la defensa de sus derechos.[37] Hay que aceptar que no son derechos bien vistos y aceptados por todos, la misma reforma del artículo 2o. constitucional no fue satisfactoria para muchos por considerar que darle entrada a los derechos colectivos era contrario al carácter liberal de la Constitución. Sin embargo, si analizamos estos cambios en una dimensión histórica, podemos apreciar con claridad que las transformaciones de las últimas décadas han ido de la mano de cambios en la forma de pensar y teorizar los derechos humanos, y en importantes

[37] Gómez Rivera, María Magdalena, "La Suprema Corte de Justicia y los pueblos indígenas: tendencias y desafíos frente al nuevo paradigma de derechos humanos", *Los pueblos indígenas y la Constitución de 1917: una revalorización del pasado hacia el presente*; Sierra, María Teresa, "La revaloración de la justicia indígena en tiempos de derechos: etnicidad, género y diversidad", 2007.

cambios institucionales a nivel internacional. Hoy día, los derechos indígenas están ubicados en el nivel más alto del sistema de derechos constitucionales y en el sistema internacional de los derechos humanos.

Ciertamente si estos derechos no se respetan, se protegen y se aplican, su valor no pasará de ser meramente simbólico. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió en 1917 con la entonces nueva Constitución, los pueblos indígenas tienen hoy un arma que antes no tenían y que difícilmente alguien hubiera podido imaginar. A diferencia de los años ochenta del siglo XX, los derechos indígenas ya no son sólo un discurso que legitima sus luchas, están en el nivel más alto del sistema de derechos humanos constitucionales, que forma parte de un umbral de moralidad y de un sistema institucional. Hay que enfatizarlo, hoy se puede echar mano de este sistema sin esperar que el gobierno asuma una actitud paternalista. El Estado tiene deberes y responsabilidades que ha adquirido al promulgar las normas constitucionales, suscribiendo tratados y apoyando la Declaración de 2007, es importante que esas responsabilidades y obligaciones se sepan exigir y hacer efectivas.

La situación de injusticia, exclusión, discriminación, marginación y violencia que viven los indígenas del país es compartida por millones de mexicanos no indígenas, pero son aquéllos los que históricamente han permanecido en esta situación. El texto constitucional reconoce y protege los derechos de los indígenas y sus pueblos, pero falta mucho por lograr para que las normas escritas sean parte de una Constitución viva del Estado mexicano. Las instituciones tienen una enorme responsabilidad para lograr que así sea; los jueces, tribunales y la Suprema Corte tienen el deber de reconocer estos derechos como derechos de la más alta jerarquía, de aplicarlos y de interpretar las leyes de conformidad con ellos.

Algo importante que nos muestra la historia de la Constitución es que, después de la Revolución, se intentó hacer justicia a los grupos campesinos oprimidos a través de la redistribución de la tierra (cuya posesión implicaba una forma de riqueza) que consagró el artículo 27 constitucional. Este proyecto agrario, pese a llevarse a cabo durante varias décadas, no logró consumar su aspiración de hacer más igualitario al país, la tierra agrícola dejó de tener valor. El progreso y el crecimiento que se dio se debió más al auge de la industria petrolera y la electricidad que estuvo en manos del Estado, que a otras fuentes de riqueza, como la industria minera, que está en manos de particulares. Hoy la lucha por las tierras y territorios de los pueblos indígenas se presenta como una lucha defensiva para preservarlos, como una lucha para exigir su derecho a poder participar de la riqueza que está en las tierras que habitan pero a la que se les niega el acceso, una lucha por su derecho a ser consultados y poder participar en los programas de desarrollo y en el aprovechamiento de los recursos naturales que ahora se extraen de esas tierras sin que ellos participen.

Hoy los derechos colectivos de los grupos indígenas están reconocidos en la Constitución y aunque para algunos grupos todavía resta explicitar y delinear mejor algunos aspectos de este reconocimiento constitucional, lo más difícil consiste en lograr que tales derechos se cumplan y se respeten. Este reto no es sólo de los grupos indígenas, es el reto de todos los mexicanos que tenemos que luchar porque *todos* los derechos humanos se hagan valer.

V. Bibliografía

AGUILÓ REGLA, Josep, *Sobre derecho y argumentación*, Mallorca, Lleonard Muntaner, 2008.

ANAYA, James S., *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press, 2000.

———, *International Human Rights and Indigenous Peoples*, Austin-Boston-Nueva York-The Netherlands, Wolters Kluwer, 2009.

ANNINO, Antonio, "Pueblos, liberalismo y nación en México", en ANNINO, Antonio y GUERRA, Francois-Xavier (coords.), *Inventando la Nación Iberoamérica*, México, Siglo XIX, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 399-430.

AZUELA, Antonio, "El problema con las ideas que están detrás", en KOURÍ, Emilio (coord.), *En busca de Molina Enríquez. Cien años de Los grandes problemas nacionales*, México, El Colegio de México-The University of Chicago, 2009, pp. 79-125.

———, "La jurisprudencia y la formación del régimen agrario en el siglo veinte mexicano", en *Los pueblos indígenas y la Constitución de 1917: una revalorización del pasado hacia el presente*, México, Comisión Organizadora del Poder Judicial de la Federación para los Festejos del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, SCJN, 2015, pp. 319-462.

CARBONELL, Miguel, "Constitución y derechos indígenas: introducción a la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001", en CARBONELL, Miguel y PÉREZ PORTILLA, Karla (coords.), *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 11-36.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón *et al.*, *Derechos y cultura indígena. Los dilemas del debate jurídico*, México, Porrúa, 1998.

CRUZ PARCERO, Juan Antonio, *El lenguaje de los derechos. Ensayos para una teoría estructural de los derechos*, Madrid, Trotta, 2007.

———, "Los derechos colectivos en el México del siglo XIX", *Isonomía*, núm. 36, abril, 2012, pp. 147-186.

———, "Los derechos colectivos indígenas en la Constitución de 1917 y sus implicaciones", *Los pueblos indígenas y la Constitución de 1917: una revalorización del pasado hacia el presente*, México, Comisión Organizadora del Poder Judicial de la Federación para los Festejos del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, SCJN, 2015, pp. 165-318.

———, "El debate sobre el abuso del concepto de derechos humanos", en ORTIZ MILLÁN, Gustavo y CRUZ PARCERO, Juan Antonio (comps.), *Lenguaje, mente y moralidad. Ensayos en homenaje a Mark Platts*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas, 2015, pp. 165-185.

ESCALANTE GONZALBO, Fernando, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992.

———, "El lenguaje del artículo 27 constitucional", en KOURÍ, Emilio (coord.), *En busca de Molina Enríquez. Cien años de Los grandes problemas nacionales*, México, El Colegio de México-The University of Chicago, 2009, pp. 229-251.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, "Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad", en CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro (coords.), *La reforma constitucional en materia de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pp. 339-429.

GÓMEZ RIVERA, María Magdalena, "En busca del sujeto perdido: los pueblos indígenas bajo el signo de la privatización", en GÓMEZ, Magdalena *et al.* (coords.), *Justicia y diversidad en América Latina: pueblos indígenas ante la globalización*, CIESAS, México y Flacso Ecuador, 2011, pp. 129-150. Disponible en: *http://sgpwe.izt.uam.mx/files/users/uami/lauw/Magdalena_GOMEZ_RIVERA_En_busca_del_sugeto_perdido.pdf* (última consulta: 20 de diciembre de 2015).

———, "La Suprema Corte de Justicia y los pueblos indígenas: tendencias y desafíos frente al nuevo paradigma de derechos humanos", *Los pueblos indígenas y la Constitución de 1917: una revalorización del pasado hacia el presente*, México, Comisión Organizadora del Poder Judicial de la Federación para los Festejos del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, SCJN, 2015, pp. 595-699.

GÓMEZ IZQUIERDO, José Jorge, *El camaleón ideológico. Nacionalismo, cultura y política en México durante los años del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940)*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2008.

GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, *El Estado, los indígenas y el derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

KINLEY, David, *Civilising Globalisation: Human Rights and the Global Economy*, Nueva York-Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

KLEIN, Naomi, *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*, Nueva York, Metropolitan Books, 2007. Hay traducción castellana: *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*, Paidós Ibérica, 2007.

KNIGHT, Alan, "El liberalismo mexicano desde la Reforma hasta la Revolución (una interpretación)", en *Historia Mexicana*, vol. XXXV, núm. 1, julio-septiembre, 1985, pp. 59-91.

LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Autonomía y derechos indígenas en México*, México, Ediciones Coyoacán-UNAM, 2005.

MARGALIT, Avishai y RAZ, Joseph, "National Self-Determination", *The Journal of Philosophy*, s.p.i., vol. LXXXVII, núm. 9, septiembre, 1990, pp. 439-461. Este trabajo se reeditó en KYMLICKA, Will (ed.), *The Rights of Minority Cultures*, Oxford University Press, Oxford, 1995, pp. 79-92. Aquí citamos esta versión. También hay traducción de Jesús Casquette y Ana Laura Nettel: "Autodeterminación nacional", *Inguruak*, núm. 19, 1997, pp. 9-35.

MARKS, Susan, "Four Human Rights Myths", en KINLEY D., SADURSKY, W. y WALTON, K. (eds.), *Human Rights: Old Problems, New Possibilities*, Reino Unido-EUA, Edward Elgar Publishing, 2013, pp. 217-235.

MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, México, Imprenta Carranza e Hijos-Era, 1909.

MOYN, Samuel, *The Last Utopia. Human Rights in History*, Cambridge-Londres, Harvard University Press, 2010.

———, "A Powerless Companion: Human Rights in the Age of Neoliberalism", *Law and Contemporary Problems*, vol. 77, núm. 4, 2014, pp. 147-169. Se puede consultar en: *http://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol77/iss4/*.

NICKEL, James W., *Making Sense of Human Rights*, Singapore, Blackwell Publising, 2007.

OROZCO WISTANO, Luis, *Los ejidos de los pueblos*, México, Ediciones "El Caballito", 1975 [1914].

PIKETTY, Thomas, *El capital en el siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.

RAZ, Joseph, *The Morality of Freedom*, Oxford, Clarendon, 1988.

RÍOS, Viridiana, "Rarezas constitucionales", *Nexos*, febrero, 2014. Disponible en: *http://www.nexos.com.mx/?p=18391* (última consulta: 4 de mayo de 2015).

SIERRA, María Teresa, "La renovación de la justicia indígena en tiempos de derechos: etnicidad, género y diversidad", 2007. Digital repository [en línea], University of Texas Libraries. Disponible en: *repositories.lib.utexas.edu* (última consulta: 4 de mayo de 2015).

STAVENHAGEN, Rodolfo, "El sistema internacional de los derechos indígenas", en ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando (coord.), *Análisis interdisciplinario de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas*, México, UNAM, 2001, pp. 121-147.

WARMAN, Arturo, *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

LA CONSTITUCIÓN Y LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Jorge Alberto GONZÁLEZ GALVÁN*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los derechos indígenas individuales*. III. *Los derechos indígenas colectivos*. IV. *Conclusión*. V. *Los derechos indígenas en la Constitución*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Los procesos de "nacionalización" de las poblaciones en los *Estados* que se crean en el siglo XIX legitimaron su "unicidad e indivisibilidad" imponiendo a las personas su identidad basada en la pertenencia política al todo y no en la pertenencia étnica de sus partes. De este modo, los derechos "humanos" que surgen desde entonces fueron concebidos sin hacer distinciones de "razas" o de origen étnico.

Crecimos creyendo que sobre nuestro territorio únicamente debería existir una sola población, culturalmente hablando. Dicho paradigma o modelo mono-culturalista engendró políticas públicas, como las educativas, de "mexicanización" de las personas que, siendo mexicanas, no hablaban castellano. La teoría de la evolución de las especies de Charles Darwin trascendió el ámbito de la biología, para considerarse que las sociedades evolucionaban por "selección natural" y que, en consecuencia, las sociedades occidentales, modernas, eran las elegidas o seleccionadas como ejemplo a seguir, frente a las sociedades, en sentido contrario, no occidentales o premodernas, como las indígenas, las cuales se etiquetaron como "atrasadas". No se les mandó exterminar, lo cual sería un genocidio, sin embargo, se aplicaron políticas de Estado para su "asimilación" cultural, su etnocidio.

Las personas de origen indígena, en este contexto, no tenían derechos por serlo, sino por ser reconocidas como parte del todo llamado México, es decir, por su pertenencia cívico-política impuesta a dicho todo. Así, las Constituciones del

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

siglo XIX y la de 1917 no mencionaron en su articulado la existencia de personas "indígenas". Esta idea no fue cuestionada incluso por legisladores ni por gobernantes de origen indígena como Benito Juárez García, gobernador de Oaxaca y presidente de la república.

Intentando explicar cómo se fue inoculando dicha idea en nuestra psicología social diré que abonaron dicho camino, aparte de la teoría de la evolución de las especies (y sociedades), las ideas del liberalismo triunfante con la Reforma: igualdad de todos frente a la ley, sin distinciones, fueros ni privilegios. Igualdad formal deseable pero poco probable ante la enorme desigualdad social imperante. Por otra parte, la educación hasta nuestros días sigue siendo mono-culturalista: nos forman (o deforman) sin tomar en cuenta en nuestros planes y programas de estudios las ciencias, humanidades y artes, de las culturas indígenas del país.

La Constitución de 1917 fue el producto de un movimiento social donde murieron dos millones de personas, en su mayoría de origen indígena, sin ningún constituyente indígena, pero con ideas que los representaban como las que se plasmaron en el artículo del trabajo y sobre todo en el de tierras. Si tomamos en cuenta que en los inicios del siglo pasado la mayoría de la población era indígena, trabajadora y campesina, los artículos 27 y 123 reconocieron sus derechos, si bien no por ser indígenas, sí por ser trabajadores y campesinos. De este modo, durante el apoyo reformista del gobierno cardenista los pueblos indígenas consolidaron sus tierras y recuperaron algunas, también se impulsó su educación, aunque con parámetros no indígenas, como fue la creación del Instituto Indigenista. A nivel internacional se reforzó esta política asimilacionista de los estados nacionales en el Convenio 107 sobre derechos de las poblaciones indígenas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1958.

Después de 1968 una Antropología "Crítica" comenzó a denunciar la explotación, abandono y decadencia de los pueblos indígenas de México por las políticas nacionalistas autoritarias, corrompidas, que los mantenían sometidos. El "cambio" consistía en que los indígenas dejaran de ser objetos de políticas de Estado de aculturación por objetos de estudio de la Antropología de liberación. Hasta aquí los otros (los no indígenas) seguían decidiendo por los indígenas.

El paso de ser los indígenas "objetos de… políticas públicas o de estudio" a ser *sujetos de derechos* con su participación comenzó formalmente al integrarse el 9 de agosto de 1982 el Grupo de Trabajo sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas (día que se reconoce, por ello, como el Día Internacional de los Pueblos Indígenas). Este impulso hizo que se revisara el Convenio 107 de la OIT y se aprobará en 1989 como Convenio 169 haciendo constar el paso de una política de Estado monoculturalista, asimilacionista, de integración autoritaria, a una pluriculturalista, de la diversidad, de integración democrática. En este proceso es de destacarse el informe que, de 1971 a 1983, realizó José R. Martínez Cobo como relator de Naciones Unidas sobre la discriminación contra las poblaciones indígenas.

La cercanía del quinto centenario de la llegada a América de Cristóbal Colón en 1492 y sus consecuencias de todos conocidas, hizo que los pueblos indígenas del

continente propusieran a los Estados el reconocimiento de sus derechos. Reuniones en Quito, Barbados y Guatemala, en sendas Declaraciones comenzaron a bosquejar los perfiles de dichos derechos con fuerte influencia de los ya contenidos en el Convenio 169 de la OIT: derecho a la libre determinación, derecho a su derecho consuetudinario, derecho a sus territorios, derecho a sus culturas, derecho a una educación bilingüe e intercultural.

En México, por ejemplo, el Consejo Guerrerense 500 años de Lucha Indígena impulsó el reconocimiento de sus derechos. De este modo, se reformó la Constitución federal en su artículo 4o. en 1992 para, por primera vez, establecer la existencia de los indígenas y sus derechos, identificándonos ya no *de facto* como nación monocultural (el producto de una "mezcla" o mestizaje), sino *de jure* como una nación pluricultural: como Decisión Política Fundamental, como país orgulloso de sus 62 pueblos indígenas (reconocidos por el entonces Instituto Nacional Indigenista, ya que ahora el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas habla de 68).

Pasaron dos años sin que se hiciera la ley reglamentaria correspondiente, que muestra quizá lo coyuntural de la reforma o porque lo económico era lo prioritario ya que se estaba negociando el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá. La historia nos recuerda que el 1o. de enero de 1994 no nos despertamos en el primer mundo por la entrada en vigor del TLC, sino en el Quinto Mundo (o Patio): el de los pobres entre los pobres, por la rebelión de los indígenas de Chiapas.

El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) nos sorprende porque la vía armada para la toma del poder parecía una alternativa desterrada de nuestro ADN social, también porque los indígenas no estaban en nuestros genes educativos como una fuerza real de cambio revolucionario, como protagonistas o actores de su propio destino, sino como subordinados o espectadores del mismo. Las tomas de las municipalidades chiapanecas por los zapatistas fueron una toma de conciencia que puso al mundo y a México en la mira de la urgente discusión, aprobación y aplicación, de los derechos indígenas.

Los diálogos que se comenzaron a realizar entre los indígenas y el Estado llegaron a la firma de los llamados "Acuerdos de San Andrés Larráinzar" en 1996. En ellos se establecía una agenda de cuatro temas que conforme se fueran aprobando se enviarían al Congreso federal. Así, el tema de "Derechos y Culturas Indígenas" fue aprobado y se redactó la correspondiente iniciativa de reforma constitucional que el primer presidente de oposición, Vicente Fox, remitió al Congreso en 2000. Los senadores y diputados federales la aprobaron con modificaciones que a su vez fueron aprobadas por la mayoría de los congresos locales, para que el 14 de agosto de 2001 se publicara en el *Diario Oficial de la Federación*.

El EZLN no estuvo de acuerdo con las modificaciones que hicieron los congresistas, de modo que se retiró del diálogo, quedando pendientes, hasta ahora, la discusión de los temas de "Democracia y Justicia", "Desarrollo" y "Mujeres Indígenas". No podemos saber si retomarán el diálogo, lo que en los hechos y en sus comunicados hacen constar es que consideran que así como dejaron la vía armada (sin dejar las armas), también dejaron de creer en el cambio a través de los partidos

políticos, incluso de aquellos que enarbolan ahora la idea de *refundar el Estado* con un nuevo constituyente federal (idea antes aceptada por los zapatistas).

Me parece que, independientemente de los actores, se debe seguir impulsando el reconocimiento y aplicación efectiva de los derechos de los indígenas. En nuevas Constituciones, como la que nos vamos a dar en la Ciudad de México, o en las ya existentes, los indígenas como sujetos de derechos no puede evitarse, sería un suicidio moral, social, político, cultural. La consolidación del Estado de derecho, de una Cultura de Derechos Humanos, es decir, del *Estado Pluricultural de Derecho* debe ser la meta a alcanzar este siglo XXI. Por ello, por lo que me toca vivir de éste diré que los derechos de los indígenas por reconocer y aplicar de manera efectiva son individuales y colectivos.

II. Los derechos indígenas individuales

La reforma constitucional en materia indígena de 2001 se centró en el contenido del artículo 2o., sin embargo, se olvida que en el decreto de reforma se incluyó en el artículo 1o., con el impulso de la discusión sobre los derechos indígenas, el principio de la no discriminación en materia de derechos humanos. Así, el árbol sembrado en 1983 obtuvo sus frutos: el informe de Naciones Unidas del relator José R. Martínez Cobo "contra la discriminación de las poblaciones indígenas".

Otro árbol que dio frutos fue el que sembró desde 1982 el Grupo de Trabajo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas cuando en 2007 las Naciones Unidas aprobaron su proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. A nivel nacional la reforma de 2011 a la Constitución federal en materia de derechos humanos reforzó el reconocimiento de los derechos indígenas al establecer que todas las personas que ejerzan funciones públicas (incluyendo las autoridades indígenas en sus comunidades) deben "promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos (artículo 1o.)". En el Convenio 169 de la OIT de 1989, en los Acuerdos de San Andrés de 1996 y su iniciativa de reforma constitucional sobre "Derechos y Culturas Indígenas", así como en el artículo 2o. constitucional aprobado en 2001, ya se reconocía que las autoridades indígenas tenían que respetar los derechos humanos en sus comunidades, en particular los de las mujeres indígenas.

Estos dos párrafos anteriores vienen a cuento porque la discusión inicial sobre los derechos de los indígenas ante los estados se centró sobre los que no tenían, es decir, los colectivos, como *pueblos*. Así, corrió tinta entre los que favorecían los derechos de grupo, los comentaristas, sobre los derechos de las personas, los liberales o individualistas. Falso debate, ya que dichos derechos, seamos parte de un grupo o a título individual, tienen que ser ponderados todos por la autoridad correspondiente (sea ésta indígena o no, judicial o administrativa) cuando entran en conflicto.

¿Y cuáles son los derechos que tienen los indígenas a título individual ? ¿Son diferentes a los derechos que tienen los que no son indígenas? ¿Por qué establecer diferencias en los derechos, acaso no somos todos seres humanos, acaso no debemos ser

todos iguales ante la ley? Estas preguntas han formado parte del proceso de discusión que el reconocimiento de otros derechos no ha tenido, como los de las mujeres o de los niños, ¿por qué? Porque si supiéramos no preguntaríamos, porque hablamos sin saber, porque, como ya mencioné, en nuestro ADN social y en nuestros genes educativos no existen las Ciencias, Humanidades y Artes de los pueblos indígenas. Discriminamos a los indígenas porque somos ignorantes, porque en nuestros planes y programas de estudios no hemos sido educados en el conocimiento, respeto y desarrollo, de las culturas indígenas del presente.

Por el contexto de subordinación, marginación, explotación, que históricamente los indígenas han sufrido desde los mexicas, pasando por los españoles hasta llegar a los mestizos-mexicanos, los "caciques" o autoridades indígenas en sus comunidades han desarrollado algunas concepciones y prácticas, heredadas o propias, que, a la luz de los "derechos humanos", no respetan la dignidad de sus integrantes: adultos, mujeres o niños. Por ello, ahora son los primeros en argumentar que son "usos y costumbres" propios que la sociedad y autoridad no indígenas deben respetar, como la no participación de las mujeres en las responsabilidades públicas, el trabajo obligatorio y no remunerado, el trabajo infantil… Tenemos el desafío todos de vivir una real cultura de los derechos humanos en el país, seamos indígenas o no, vivamos en comunidades indígenas o no: el bien superior jurídicamente tutelado por defender todos es la dignidad humana de cada uno de nosotros, estemos donde estemos, seamos lo que seamos.

Por lo expuesto, se deben respetar los derechos individuales de los indígenas, por una parte, estén en su comunidad o fuera de ella, incluso estando en el extranjero; por otra parte, se debe respetar su derecho humano a ser indígena por su propia voluntad, como adulto o desde el nacimiento de sus hijos. No se trata de "privilegios", se trata de *derechos* que les corresponden a título individual por ser seres humanos, simple y llanamente. Derechos como: a expresarse en su propio idioma (en su casa, comunidad, escuelas, en su país y en el extranjero), a reunirse (con fines políticos y religiosos) y a manifestarse (política, religiosa y judicialmente), por ejemplo. Derecho a la propiedad de la tierra, derecho sobre todo negado a las mujeres. Derecho a la vida, para evitar ser "sacrificados", como se hacía en la época prehispánica o se impongan *de jure* penas de muerte o *de facto* (linchamientos).

Derechos individuales que se necesita garantizar su aplicación en sus comunidades alfabetizando a las autoridades en materia de derechos humanos y fuera de ellas estableciendo un documento oficial que los identifique de manera voluntaria (en aplicación del *principio de auto-adscripción*, reconocido en el Convenio 169 y en el artículo 2o. constitucional) como pertenecientes a un pueblo o comunidad indígena: en sus actas de nacimiento bilingües (como ya se hace en los registros civiles de Chihuahua) y en su Cédula, Credencial o Tarjeta de Identidad (como se expide a los indígenas en Canadá y Bolivia).

Estas tareas deben ser impulsadas desde los organismos defensores de los derechos humanos a nivel nacional y local: sus oficinas o visitadurías indígenas en colaboración con las poblaciones y autoridades indígenas deben trabajar en equipo, para que las legislaciones y administraciones, federales y locales, se unan a estas de-

mandas. No se trata de "estigmatizar", se trata de *visibilizar* a los indígenas como lo que son: sujetos de derechos, cuya dignidad fundada en su plena libertad individual es la base de su dignidad colectiva.

III. Los derechos indígenas colectivos

Así como la libertad del individuo para decidir su desarrollo sentimental, familiar, profesional y social, es su derecho humano fundamental, corresponde a título colectivo su *derecho a la libre determinación* para participar comunitariamente en su desarrollo social, político, económico, cultural, como su derecho humano fundamental. Ambos derechos no se oponen, se complementan.

El derecho colectivo a la libre determinación de los pueblos indígenas reconocido por los Estados a nivel internacional y nacional tuvo que re-significarse para evitar su desintegración. Así, el Convenio 169, la Declaración de la ONU y la reciente Declaración Interamericana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (aprobada el 15 de junio de 2016) y el artículo 2o. de la Constitución federal, reconocen dicho derecho no como un derecho soberano a independizarse, sino como un derecho para ejercer su autonomía política al interior de los estados. Sin esta redefinición los estados no habrían aceptado en su mayoría casi absoluta dichos ordenamientos. Esta lógica está en sintonía, hasta ahora, con los procesos de demandas jurídicas de los pueblos indígenas, ya que no pretenden separarse de los estados donde habitan, quieren vivir en un país, como dicen los zapatistas, "donde quepamos todos".

En esta lógica por el reconocimiento de los derechos indígenas al interior de los Estados se puede decir que el ejercicio de su derecho a la libre determinación genera los siguientes derechos autonómicos.

1. *Derechos políticos*

El autogobierno indígena en el Estado federal mexicano está reconocido para que las entidades federativas reglamenten en sus Constituciones y leyes orgánicas municipales la creación de nuevos municipios indígenas (artículo 2o. de la Constitución federal, apartado "A"). Hasta ahora esto no se ha cumplido, ya que las reformas locales vigentes en materia indígena después de la reforma federal de 2001 han adaptado su reglamentación sin modificar la división política interna. El estado de Morelos es el único que tiene un proyecto de reforma constitucional para crear varios municipios indígenas.

En cuanto a la participación de los pueblos indígenas en los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales, federales y locales, sigue siendo poco representativa. En el ámbito administrativo federal se creó la Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas en 2003 como mero gestor de las demandas de asistencia social sin que los pueblos indígenas hayan sido consultados (tal como lo establece desde 2001 el artículo 2o. constitucional en su apartado "B"). En 2006 se crearon 28 distri-

tos electorales mayoritariamente indígenas para poder tener un número equivalente de representantes indígenas en la Cámara de Diputados federal, sin embargo, los partidos políticos nombran como candidatos en la mayoría de los casos a personas que no son indígenas. La participación, por otra parte, en los poderes judiciales es escasa, sólo tenemos el caso de un magistrado indígena en Quintana Roo, y la reciente creación de una "sala especializada indígena", en Oaxaca.

2. *Derechos jurisdiccionales*

A los abogados nos cambió la vida saber que sobre nuestro territorio ya no existe un solo sistema jurídico, sino muchos, es decir, los "sistemas normativos internos" de los pueblos indígenas (artículo 2o. constitucional). Que no cunda el pánico, esto no significa que llegó el caos y que cada quien puede hacer lo que quiera. Significa que el concepto de derecho mexicano (vigente, positivo) integra dos tipos de fuentes normativas: las *formales* derivadas de los congresos federales y locales, y las *reales* derivadas de las asambleas indígenas.

El derecho al derecho, el derecho a decir su derecho, el derecho a su *juris dictio*, de los pueblos indígenas, es para mí, como abogado, el mayor logro cultural que se reconoce a las culturas jurídicas originarias, ya que desde los mexicas a la fecha había sido una jurisdicción subordinada. Con la reforma de 2001 la jurisdicción indígena es una jurisdicción más del Poder Judicial mexicano, la cual tendrá que coordinar sus competencias con las jurisdicciones locales y federales. En ello destacan las legislaciones de los estados de Quintana Roo, San Luis Potosí, Chiapas, Michoacán y Puebla. Las competencias que se reconocen a las jurisdicciones indígenas en estas legislaciones suelen ser menores, en cuanto a cuantía y gravedad (que ya es ganancia, pero lo ideal es que tengan jurisdicción completa, plena, en todas las especialidades), con personal judicial nombrado por las reglas de sus poderes judiciales, no por las de los pueblos indígenas.

A nivel federal es de destacarse los criterios jurisprudenciales que confirman la vigencia, validez, de las jurisdicciones indígenas como jurisdicciones del Poder Judicial mexicano, sobre todo, en materia electoral, con lo cual confirman que los sistemas jurídicos indígenas son jurisdicciones de pleno derecho, que sus resoluciones son cosa juzgada y que, en consecuencia, no tienen que ser "homologadas" (como decía la iniciativa de reforma constitucional de 2001), ni sujetas a "validación" (como fue aprobado). En todo caso, como de hecho sucede, sus resoluciones pueden ser impugnadas o apeladas, como las de cualquier jurisdicción reconocida, por los afectados, ante una instancia externa, la cual debe ser integrada por personal judicial indígena, para cumplir el principio de que justicia que no es impartida por un par cultural no es justicia. En esto consiste mi propuesta de creación de "tribunales especializados en materia indígena" a nivel local y federal: nombrados por los pueblos y comunidades del lugar, que hablen los idiomas indígenas correspondientes y conozcan el derecho indígena de la región. Por ello, los esfuerzos para capacitar y acreditar a intérpretes y defensores de oficio indígenas por parte del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas y de los poderes judiciales federales y locales, deben ca-

nalizarse para apoyar, asesorar, el funcionamiento de estos tribunales especializados en materia indígena que deben crearse de la forma mencionada. También apoyaría el trabajo de coordinación de la jurisdicción indígena con las demás la creación de una ley reglamentaria federal que establezca sus competencias.

3. *Derechos territoriales*

De nada sirve tener derecho a autogobernarse y a solucionar sus problemas internos, si no se tiene establecido con claridad *el ámbito espacial de validez* de la norma indígena. Por ello, es urgente que se aplique la norma constitucional que establece la obligación a los congresos locales de crear los municipios indígenas, es decir, de actualizar la división político-territorial de sus entidades federativas para dar cabida a los territorios indígenas.

Una vez reconocidos los territorios de los municipios indígenas se harán visibles sus *representantes* a efecto de hacer realmente efectivo el derecho a la consulta previa, libre e informada, cuando haya políticas públicas externas (educativas, sanitarias, ambientales, empresariales…) en sus territorios (y así proteger los derechos de las personas y sus derechos a sus recursos naturales).

4. *Derechos culturales*

Cuando en 1992 se reformó el artículo 4o. de la Constitución federal en materia indígena, se tenía en mente el reconocimiento de los derechos lingüísticos y de sus "fiestas y tradiciones", es decir, derechos "folklóricos", o "culturales". Esta limitada visión coyuntural de los derechos indígenas fue superada al considerarse que la cultura de un pueblo abarca todo lo que hace, es decir, no sólo hablar un idioma propio y tener creencias y prácticas religiosas y festivas, sino también su manera de concebir, aprobar y aplicar normas. Por ello, quizá, no se reglamentó el artículo 4o., el cual fue superado en su contenido con la reforma al artículo 2o. en 2001.

Por derechos culturales se entiende, en el contexto de este ensayo, los *derechos lingüísticos* indígenas reconocidos como "lenguas nacionales" en la Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas de 2003, por lo cual se consideran válidos en todo el territorio nacional, no sólo en sus comunidades. Los *derechos artísticos* forman parte del conjunto de los derechos culturales de los pueblos indígenas, entendidos como todo aquello que es producto de su creatividad: manual, culinaria, plástica, musical, dancística… También destacaría como un derecho cultural sus concepciones y prácticas con lo extra-natural, es decir, sus *derechos religiosos* propios.

5. *Derechos sociales*

El *derecho a la educación* en sus propios idiomas, con sus propios planes y programas de estudio, con profesores bilingües, debe ser garantizado a los pueblos indíge-

nas para asegurar el enriquecimiento del patrimonio más valioso que tenemos: el de las personas y lo que hacen culturalmente. La educación básica indígena tiene tiempo, pero está en proceso de adaptarse a los cambios constitucionales de 2001, la educación superior tiene un promedio de 10 universidades interculturales en el país desde 2000, creadas por convenio de la Secretaría de Educación Pública y los gobiernos de los estados. Si la inversión pública en educación ha decrecido en los últimos años, en materia de educación indígena sigue siendo un presupuesto marginal. Tampoco la obligación constitucional de actualizar los planes y programas de estudio de todos los niveles educativos con el conocimiento de los pueblos indígenas se ha hecho ni creado el sistema nacional de becas para estudiantes indígenas, tal como lo establece la fracción II del apartado "B" del artículo segundo:

> Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educacion media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

El *derecho a la salud* creando hospitales, reconociendo la medicina tradicional se ha dado, por ejemplo, en Nayarit, Chiapas, Jalisco, pero su cobertura no es suficiente como lo mandata también el artículo 2o.:

> Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del Sistema Nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil (apartado "b", fracción III).

El *derecho a la vivienda* (artículo 2o., apartado "B"):

> IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales basicos.

El *derecho a la divulgación de su cultura* a través de sus propios medios de comunicación masiva, lo cual les permitiría difundir sus culturas en sus propios idiomas y con sus propias cosmovisiones (artículo 2o., apartado "B"):

> VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan

adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

El *derecho al trabajo* en sus comunidades (artículo 2o., apartado "B"):

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercializacion.

El *derecho al trabajo* fuera de sus comunidades (artículo 2o., apartado "B"):

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

6. *Derechos económicos*

El derecho a la planeación de sus propios medios de producción económica y de consulta en la elaboración de los planes de desarrollo nacional y local (artículo 2o., apartado "B"):

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Los derechos colectivos de desarrollo de los pueblos indígenas contenidos en el apartado "B", el constituyente permanente tuvo la audacia y la sensibilidad de obligar(se) a autorizar el presupuesto necesario para garantizar el cumplimiento de dichos derechos:

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Si consideramos que la situación social y económica de los pueblos indígenas no ha mejorado sino que ha empeorado después de la reforma constitucional de 2001, podemos concluir que el Estado de derecho de baja intensidad institucional en el que vivimos no ha cumplido con sus obligaciones en relación con el cumplimiento de los derechos indígenas individuales y colectivos.

IV. Conclusión

En el campo de la investigación científica se tienen laboratorios para experimentar con elementos materiales y naturales y así lograr resultados que sean útiles a la humanidad y a la ciencia. En el campo de la investigación social tenemos seres humanos en movimiento continuo produciendo hechos (conductas) y opiniones (intelectuales y emocionales) como objetos a interpretar tomando en cuenta su contexto histórico, psicológico y social, para lograr resultados que sean útiles a la humanidad y a la ciencia.

En el campo científico una vacuna o una evidencia que confirma una hipótesis nos cura el cuerpo (la primera) y nos abre nuevos caminos de exploración (la segunda). En el campo social intentamos, a través de las explicaciones argumentadas, razonadas, motivadas, justificadas, y con propuestas de solución creativas, imaginativas, comprensivas, formativas, curar las enfermedades de nuestro cuerpo colectivo: ignorancia, violencia, desigualdad, impunidad. La vacuna producida en las cuatro paredes de un laboratorio tiene el poder de erradicar una enfermedad, en cambio la vacuna teórica producida en la mente de su creador puede acotar las enfermedades que padece la sociedad.

En la investigación social estática o sincrónica basada en información histórica o arqueológica se puede justificar sus resultados diciendo que "ayudarán [al lector] a apreciar [el tema] con una mirada renovada [por el] desarrollo de nuevas teorías, la revisión creativa de los datos históricos e iconográficos, la información arqueológica más reciente y el estudio comparativo de este fenómeno en sociedades pertenecientes a distintas temporalidades y diversas geografías".[1]

En la investigación social dinámica o diacrónica (en donde se inscribe este ensayo) basada en información sociológica y antropológica (la diferencia se sigue justificando teóricamente aunque en la realidad su frontera es porosa) sus resultados son herramientas reflexivas en manos de los actores de los procesos para favorecer relaciones humanas tolerantes y propositivas con el fin de acotar los problemas que se discutan.

Lo anterior viene al caso porque en los temas sociales, como en el fútbol, todos podemos opinar y proponer soluciones… siempre y cuando no lleguemos a los golpes ni queramos imponer nuestras ideas por considerar que son las mejores. En este sentido, en la investigación de los comportamientos humanos en sociedad las

[1] López Luján, Leonardo y Oliver, Guilhem (coords.), *El sacrificio humano en la tradición religiosa mesoamericana*, México, INAH-UNAM-IIH, 2010.

mejores decisiones son el producto del estudio previo y el diálogo respetuoso. Así, el tema de los "derechos indígenas" ha padecido su *via crucis*, su camino doloroso, para cumplir, como otros temas, con estos requisitos: por desarrollarse en un contexto democrático en transición, dirían algunos; o de un Estado de derecho ineficiente, dirían otros, o de debilidad o baja intensidad institucional, simplemente.

Vayamos por partes. El *estudio previo* de los derechos indígenas se empezó a dar, sobre todo, a raíz de la rebelión zapatista en Chiapas en 1994. Antes, la coyuntura del Quinto Centenario de la llegada de Cristóbal Colón a América en 1992 impulsó reformas constitucionales en los países del continente, incluyendo el nuestro. En estos procesos de reformas no existió un *diálogo* abierto, plural, incluyente, de los Estados con sus pueblos indígenas. Entre los trabajos de investigación sobre nuestro tema destacan los de Carmen Cordero Avendaño de Durand en Oaxaca de la década de los setenta y el clásico *Entre la ley y la costumbre*, coordinado por Rodolfo Stavenhagen y Diego Iturralde. Yo comencé mi tesis de doctorado sobre el tema en la Facultad de Derecho de la Universidad de París en 1989, teniendo como única fuente legislativa aprobada a nivel internacional el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

El EZLN forzó, así, el diálogo con el Estado mexicano para imponerle una hoja de ruta sobre el reconocimiento de los derechos indígenas, que interrumpió por no estar de acuerdo con la reforma que se aprobó en 2001. Desde entonces no se han manifestado a favor de regresar a la mesa de negociación ni apoyan la propuesta de una Nueva Constitución, consideran que los derechos humanos no son derechos sino mercancías: "quienes se regocijan en el poder decidieron que la educación, la salud, los territorios indígenas y campesinos, e incluso la paz y la seguridad, son una mercancía para quien pueda pagarla, que los derechos no son derechos, sino productos y servicios que se arrebatan, se despojan, se destruyen, se negocian, según dicte el gran capital".[2]

El diálogo es la única herramienta que la humanidad ha creado para solucionar los problemas. Los zapatistas de Chiapas tienen derecho a no dialogar con el Estado, pero éste tiene la obligación de dialogar con los pueblos indígenas de México, para reconocer sus derechos y cumplirlos con eficacia.

El centenario de la Constitución de 1917 es un momento propicio para recordar que en materia de derechos indígenas se cuenta con un rico arsenal jurídico por aplicar y ampliar, para beneficio de los pueblos y comunidades indígenas y así construir este siglo XXI el Estado Pluricultural de Derecho que todos estamos empeñados en consolidar. Por ello rescataré aquí mi propuesta de *Constitución Indígena* que desde 1997 publiqué: "El Estado Pluricultural de Derecho: los principios y los derechos indígenas constitucionales".[3] Algunas propuestas ya fueron atendidas, otras todavía no.

---

[2] Henríquez, Elio, "'La razón y la verdad están del lado de los maestros', aseveran zapatistas. CNI y EZLN repudian el 'cobarde ataque policiaco'", *La Jornada*, 21 de junio de 2016, p. 16.

[3] Véase *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXX, núm. 88, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, enero-abril de 1997: *http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/numero/88/art/art8.htm*, consulta de 23 de junio de 2016.

V. Los derechos indígenas en la Constitución

1. *Derechos civiles (derechos individuales y colectivos)*

a) Artículo 1o. Derecho a la igualdad jurídica: excepciones a pueblos indígenas. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo y toda comunidad/pueblo/nación gozarán de los derechos que otorga esta Constitución, los cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.
b) Artículo 2o. Derecho de individuos y pueblos/naciones a vivir en libertad.
c) Artículo 9o. Derecho de asociarse para la defensa de sus derechos.
d) Artículo 10. Derecho a poseer armas para su seguridad y legítima defensa.
e) Artículo 11. Derecho de los indígenas de transitar y establecerse en cualquier lugar del país.
f) Artículo 12. Prohibición de otorgamiento de títulos de nobleza.
g) Artículo 15. Prohibición de celebración de convenios o tratados que alteren los derechos de los pueblos/naciones indígenas.
h) Artículo 30. Derecho a la triple nacionalidad: mexicana, la de la entidad federativa y la indígena.
i) Artículo 37. Pérdida de la nacionalidad indígena.
j) Artículo 34. Doble ciudadanía: mexicana e indígena.
k) Artículo 35. Derechos del ciudadano indígena.
l) Artículo 36. Obligaciones del ciudadano indígena.
m) Artículo 38. Suspensión de los derechos ciudadanos de indígenas.

2. *Derechos educativos*

Artículo 3o. Derecho a diseñar y aplicar los propios programas educativos en la lengua originaria. Derecho a acceder a la cultura general y a los centros educativos estatales. Incorporación del conocimiento indígena en planes de estudio de todos los niveles educativos.

3. *Derechos socioculturales*

Artículo 4o. Derechos de los pueblos indígenas no incluidos en otros artículos:

Principios generales (reconocimiento del pluralismo cultural, del derecho a la diferencia, del principio de la tolerancia).

Derecho a practicar su propia lengua: oficialización en sus territorios.

Derecho a practicar su propia medicina: oficialización de sus médicos.

Derecho a la propiedad intelectual.

Derecho a una vivienda digna.

Derecho a un empleo remunerado.

Derechos de las mujeres indígenas.
Derechos de las niñas y niños indígenas.

4. *Derechos económicos*

Artículos 25, 26 y 28. Derecho a ejercer sus propios ritmos de producción. Derecho a participar en la planeación económica nacional.

5. *Derechos laborales*

a) Artículo 5o. Derecho a participar en trabajos comunitarios no remunerados.
b) Artículo 32. Derecho de los indígenas a ser preferidos en puestos públicos.
c) Artículo 123. Derechos de los trabajadores indígenas.

6. *Derechos informativos*

a) Artículo 6o. Derecho a informar y ser informado en lenguas indígenas.
b) Artículo 7o. Derecho a imprimir en lenguas indígenas.
c) Artículo 8o. Derecho de petición, oral o por escrito, en lenguas indígenas.

7. *Derechos religiosos*

Artículos 24; 27, fracción II, y 130. Derecho a concebir y practicar las creencias religiosas indígenas. Derecho a adquirir, poseer y administrar bienes con fines religiosos.

8. *Derechos territoriales*

a) Artículo 27. Derecho a la tierra: dotación y confirmación. Derecho a la inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad de los territorios indígenas.
b) Artículo 43. Los territorios de los pueblos indígenas forman parte de la Federación.
c) Artículo 45. Extensión y límite de los pueblos indígenas.
d) Artículo 46. Competencia para conflictos de límites relacionados con territorios indígenas.

9. *Derechos jurídicos (derecho al derecho, propio y externo)*

a) Artículo 4o. Principios generales.
b) Artículo 13. Derecho a decir su derecho: la jurisdicción indígena.

c) Artículo 14. Derecho a la garantía de legalidad de las resoluciones judiciales indígenas.
d) Artículo 16. Derecho al procedimiento judicial oral por autoridades indígenas.
e) Artículo 17. Derecho a acceder a la administración de justicia indígena. Derecho a la independencia de los tribunales indígenas.
f) Artículo 18. Derecho a secciones para indígenas en los sistemas carcelarios. Derecho a penas alternativas a la privación de la libertad para indígenas.
g) Artículo 19. Derechos procedimentales en la detención de indígenas.
h) Artículo 20. Derechos de asesoría, defensoría y asistencia médica en los procesos.
i) Artículo 21. Derecho de la autoridad judicial indígena para imponer también penas. Derecho de la autoridad judicial indígena para perseguir también los delitos.
j) Artículo 22. Derecho de la autoridad indígena para imponer penas: reconocimiento de excepciones.
k) Artículo 23. Reconocimiento de las instancias judiciales estatales e indígenas: bases de su autonomía y coordinación.
l) Artículos 94 a 97. Derecho de los abogados indígenas a formar parte del Poder Judicial de la Federación.
m) Artículo 102. Derecho al establecimiento de procuradurías/comisiones de derechos humanos de los pueblos indígenas.
n) Artículos 103, 104 y 107. Recurso de amparo a derechos colectivos de los pueblos indígenas.
o) Artículo 105. Competencia de la Suprema Corte sobre controversias entre autonomías indígenas, municipios, estados y Federación.
p) Artículo 106. Competencia para dirimir controversias entre los tribunales indígenas y los tribunales de la Federación y estados a través de un órgano judicial pluricultural.
q) Artículo 116, fracción III. Los poderes judiciales de los estados respetarán y celebrarán acuerdos de coordinación jurisdiccional con los tribunales indígenas.
r) Artículo 121. La competencia de las leyes indígenas será sólo en sus territorios.
s) Artículo 122, fracciones VII y VIII. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal respetará y celebrará acuerdos de coordinación jurisdiccional con los tribunales indígenas.
t) Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados y a las autonomías indígenas.
u) Artículo 135. Derecho de los pueblos indígenas a aprobar las reformas o adiciones de la Constitución.

10. *Derechos políticos (derecho al autogobierno y a la participación en el gobierno externo)*

a) Artículos 39, 40 y 41. Soberanía interna de los pueblos indígenas. Pueblos indígenas libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior unidos a la Federación.
b) Artículos 52, 53, 54, 55 y 56. Derecho a formar parte del Congreso de la Unión.
c) Artículo 61. Derecho al fuero constitucional para las autoridades indígenas.
d) Artículo 73, fracciones I y III. Facultad del Congreso de la Unión: admitir nuevos Estados/pueblos/naciones/autonomías indígenas o formar nuevos Estados/pueblos/naciones/autonomías indígenas dentro de los límites de los existentes.
e) Artículo 115. Los pueblos indígenas adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno que se adecue a su pensar y sentir colectivo, con base en los principios siguientes.

VI. Bibliografía

Acuerdos de San Andrés Larráinzar, en *www.ezlnaldf.org*, consulta de 16 de junio de 2005. EZLN: "El diálogo de San Andrés y los derechos y cultura indígena. Punto y seguido.": *http://enlacezapatista.ezln.org.mx/1996/02/15/el-dialogo-de-san-andres-y-los-derechos-y-cultura-indigena-punto-y-seguido/*, consulta de 23 de mayo de 2016.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ed.), *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su implementación en el contexto de los proyectos de desarrollo a gran escala*, Oficina en México: *http://hchr.org.mx/files/doctos/Libros/2011/derecho_consulta_IS.pdf*, consulta de 11 de noviembre de 2014.

Alcántara Núñez, Honorio, *Usos y costumbres. Vivencias y convivencias de un alcalde mixe*, México, Conaculta, 2004.

Anaya, S. James, "El deber estatal de consulta a los pueblos indígenas dentro del derecho internacional": *http://unsr.jamesanaya.org/statements/el-deber-estatal-de-consulta-a-los-pueblos-indigenas-dentro-del-derecho-internacional*, consulta de 11 de noviembre de 2014.

———, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, presentación de Bartolomé Clavero, traducción de Luis Rodríguez-Piñero Royo, Pablo Gutiérrez Vega y Bartolomé Clavero Salvador, Madrid, Trotta, 2005.

Anglés Hernández, Marisol, "Jurisprudencia interamericana. Acicate contra la discriminación y exclusión de pueblos originarios de México en relación con sus recursos naturales", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XIV, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, pp. 261-299: *http://biblio.*

juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/14/dtr/dtr8.pdf, consulta de 22 de enero de 2015.

BEUCHOT, Mauricio, *Interculturalidad y derechos humanos*, México, Siglo XXI, 2005.

CARBONELL, Miguel, "La reforma constitucional en materia indígena. Un primer acercamiento", *Derecho indígena y elecciones,* México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003.

CASTILLA, Karlos, "El principio *pro persona* en la administración de justicia", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 20, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, en *www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/20/ard/ard2.htm*, consulta de 22 de mayo de 2012.

Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (ed.), *Protocolo de implementación de consulta a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes,* México, 2013: *http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=85*, consulta de 11 de noviembre de 2014.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Los problemas del derecho indígena en México*, México, CNDH, 2015.

CUEVAS GAYOSSO, José Luis, *Costumbre jurídica*, Xalapa, Veracruz, Universidad Veracruzana, 2013.

DAVID, René y JAUFFRET-SPINOSI, Camille, *Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos*, edición, traducción y notas de Jorge Sánchez Cordero, con la colaboración de Alfredo Sánchez Castañeda, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

ESCALANTE BETANCOURT, Yuri, *El racismo judicial en México. Análisis de sentencias y representación de la diversidad*, México, Juan Pablos Editor, 2015.

ESTUPIÑÁN-SILVA, Rosmerlin, "Pueblos indígenas y tribales: la construcción de contenidos *culturales* inherentes en la jurisprudencia interamericana de derechos humanos", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XIV, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, pp. 581-616: *http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/14/dtr/dtr16.pdf*, consulta de 22 de enero de 2015.

FUNDACIÓN KONRAD ADENUAER (ed.), *El derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en América Latina*, *http://www.kas.de/wf/doc/kas_33592-1522-4-30.pdf?130221162840*, consulta de 11 de noviembre de 2014.

GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, *Constitución y derechos indígenas*, coord. y prólogo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002: *http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=278*, consulta de 28 de junio de 2016.

———, "Derecho indígena: consulta y participación ciudadana", en CARBONELL, Miguel y CRUZ BARNEY, Óscar (coords.), *Homenaje a José Luis Soberanes Fernández. Historia y Constitución*, t. I, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015: *http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=4038*, consulta de 28 de junio de 2016.

———, "Derecho indígena", en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, t. IX, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012 [La primera edición se publicó en 1997, en la Colección *Panorama de Derecho Mexicano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Mc Graw Hill]: *http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1926/pl1926.htm*, consulta de 28 de junio de 2016.

———, *Derecho Nayerij. Los sistemas jurídicos indígenas en Nayarit*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001: *http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=10*, consulta de 28 de junio de 2016.

———, *El Estado, los indígenas y el derecho,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 10 de octubre de 2010: *http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2880,* consulta de 28 de junio de 2016.

———, *Principios de actuación para jueces en derecho intercultural*, Ciudad de México, Dirección de Derechos Humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, diciembre 2015.

GREGOR BARIÉ, Cletus, *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: panorama*, Instituto Indigenista Interamericano, Comisión Nacional de Desarrollo para los Pueblos Indígenas-Editorial Abya-Yala, 2003.

GUTIÉRREZ, Rodrigo, "Derecho a la consulta de los pueblos indígenas en México: un primer acercamiento", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas: *http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2564/28.pdf*, consulta de 11 de noviembre de 2014.

HERNÁNDEZ BRINGAS, Héctor Hiram (coord.), *Los indios de México en el siglo XXI*, UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 2007.

HÖFFE, Otfried, *Derecho intercultural*, México, Gedisa, 2000.

LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *La tierra no se vende!: las tierras y los territorios de los pueblos indígenas en México*, México, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, y Centro de Estudios para el Campo Mexicano, 2015.

———, "El derecho de los pueblos indígenas a la consulta", México: *http://www.lopezbarcenas.org/sites/www.lopezbarcenas.org/files/derecho-consulta.pdf*, consulta de 11 de noviembre de 2014.

———, "El derecho de los indígenas a la consulta y a la política de gobierno", *La Jornada*, 1 de octubre de 2013: *http://www.lopezbarcenas.org/bitacora/derecho-ind%C3%ADgenas-consulta-pol%C3%ADticas-gobierno*, consulta de 4 de febrero de 2015.

LÓPEZ ZAMORA, Luis A., "El enfoque extractivo del derecho ambiental y los desafíos del concepto de 'pueblos indígenas'", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XIV, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, pp. 301-345: *http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/14/dtr/dtr9.pdf*, consulta de 22 de enero de 2015.

MACÍAS VÁZQUEZ, Ma. Carmen y ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol (coords.), *Estudios homenaje a don José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.

QUIROGA QUIROGA, Ángela y BECERRA RAMÍREZ, Manuel (coords.), *Función judicial. Manual de aplicación de tratados internacionales en derechos humanos*, México, Instituto de Estudios Judiciales, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2014.

SIERRA, María Teresa, HERNÁNDEZ, Rosalva Aída y SEIDER, Rachel (eds.), *Justicias indígenas y Estado. Violencias contemporáneas*, México, FLACSO y CIESAS, 2013.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, en: *http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/nueva_version_ProtocoloIndigenasDig.pdf*, consulta de 8 de diciembre de 2015.

———, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014, en: *http://www.sitios.scjn.gob.mx/ProtocoloMegaproyectosSCJN.pdf*, consulta de 11 de diciembre de 2015.

SERRANO, Sandra y VÁZQUEZ, Daniel, "Los derechos humanos en acción: operacionalización de los estándares internacionales de los derechos humanos", México, FLACSO, en: *www.cjslp.gob.mx*, consulta de 23 de noviembre de 2015.

SOUSA SANTOS, Boaventura de, *Descolonizar el saber, reinventar el poder*, Montevideo, Trilce, 2010.

———, *Para descolonizar el occidente. Más allá del pensamiento abismal*, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, Cideci Unitierra, en: *http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Descolonizar%20el%20saber_final%20-%20C%C3%B3pia.pdf*, consulta de 9 de diciembre de 2015.

LOS INDÍGENAS Y LAS CONSTITUCIONES

Alonso GUERRERO GALVÁN*

SUMARIO: I. *Introducción (antecedentes históricos)*. II. *La aparición de los pueblos indígenas en la carta magna*. III. *La población indígena de México*. IV. *El indígena como sujeto de derecho*. V. *Los derechos ciudadanos de los indígenas*. VI. *Comentarios finales*.

I. INTRODUCCIÓN (ANTECEDENTES HISTÓRICOS)

El Estado nacional mexicano se considera heredero del grandioso poder mexica, el último *huey altpetl* "gran señorío" de la Cuenca de México, sin embargo, durante su nacimiento como nación muy poco se pensó en el indio. Con la extensión universal de los derechos el hombre, durante el siglo XIX, el reconocimiento de derechos particulares a grupos con lenguas y culturas diferentes resultaba contradictorio, de hecho, durante mucho tiempo se trató de erradicar esta diferencia, pensando que la unidad nacional se reflejaba en la homogenización lingüística y cultural.

La Constitución de 1824 nos habla de un México que se declara católico, apostólico y romano, visión que no cambiará hasta concluidas las guerras de Reforma, cuando el laicismo se muestra como la única vía en que la nación puede tomar ella sola las riendas de su destino. Es sin duda este momento de la historia el que marca la destrucción sistemática de las culturas indígenas, primero intentando desarticular sus formas colectivas de organización y tenencia de la tierra, con las leyes de desamortización, la ley Lerdo y posteriormente con las leyes de municipalización.

Por su parte la Constitución de 1857, después de prohibir la esclavitud, limitó los poderes de la iglesia, sobre todo en cuanto a la educación, que se declaró laica, ambos aspectos serían refrendados en los artículos 2o. y 3o. de la Constitución de 1917. Sin embargo, el siglo XX vería el acrecentamiento de políticas de segregación, pues a pesar de que la participación de los indígenas fue decisiva en más de una ocasión para lograr el triunfo de la Revolución mexicana, los derechos culturales de estas poblaciones no se tomaron en cuenta en la carta magna, únicamente se les

* Dirección Lingüística del INAH.

reconoció su derecho a la tierra y a la propiedad comunal en el artículo 127 de la Constitución de 1917, gracias a las demandas de los campesinos nahuas de Morelos, que formaron el Ejército Libertador del Sur, encabezado por Emiliano Zapata.

El principal instrumento con el que se alentó la asimilación de los grupos indígenas fue la educación. La idea de Vasconcelos era la de que el mestizaje cultural produciría un "Ulises Criollo", un grupo que tomaría lo mejor de la raza indígena y la española, y así en los programas nacionales se fomentó la idea de que la particularidad cultural indígena era el lastre que no permitía el desarrollo del país, por lo que había que transformar al indio en un ser progresista que se alejara de la rusticidad de su vida campesina por medio de la educación. No sería sino hasta después de la suscripción de tratados internacionales, como el 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y la sublevación indígena de 1994, que se puso a discusión la pertinencia de reconocer el derecho a la diversidad de los pueblos indígenas en la ley fundamental de la nación.

II. La aparición de los pueblos indígenas en la carta magna

Después de las modificaciones al artículo 4o. en 1992 y la llamada Reforma indígena de 2002, resultado del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (integrado por grupos mayas), el paradigma nacional cambió, México se asume constitucionalmente como pluricultural. El cambio más importante fue el del artículo 2o., que comienza afirmando que "la Nación Mexicana es única e indivisible", con lo que apela al *principio de soberanía*, como poder decisorio en última instancia, para soslayar cualquier idea separatista, pero enseguida se reconoce que "tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas". Es decir, que los herederos de éstos son los que aportan esta diversidad a la riqueza nacional.

De manera axiomática se define a los indígenas como "aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas". Se reconoce implícitamente que las comunidades han ido evolucionando a lo largo del tiempo, y que muchos de estos cambios han sido dirigidos a la asimilación a la sociedad nacional, por medio de un proceso de aculturación que empezó desde la época virreinal y que ha atentado directamente a las instituciones indígenas, entendiendo por éstas los fundamentos sus formas de organización (la familia, la lengua, el sistema jurídico, el sistema religioso, etcétera).

III. La población indígena de México

Antes de la Constitución de 1824 la separación entre grupos partía de una división racial, resultando en un estricto sistema de castas, el cual fue eliminado otorgando a to-

dos los habitantes de la federación la calidad de ciudadanos. A partir de este momento las diferencias culturales serán las que separen a los grupos, y la más sobresaliente de éstas es la lengua.[1] La diferencia lingüística sintetizará la experiencia étnica, por lo que tomará desde el censo de 1895 como el indicador del ser indígena. Sin embargo, esto se modificó en 2002, permitiendo que el ciudadano declarara su condición indígena a partir de su propio sentimiento de adscripción, por lo que "la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas" (CPEUM, artículo 2o., párrafo 3).

Estas disposiciones tuvieron sus efectos en los censos de 2000 y 2010, así como en los conteos de población de 2005 y 2015. En términos reales ambos indicadores aún resultan pobres para describir el entramado sociohistórico nacional, pues nunca terminará el debate sobre el número de lenguas que se hablan en México y la identidad siempre será subjetiva, pero nos dan dos caras del mismo fenómeno.

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) informaba en 2000 que en México se hablaban 62 lenguas amerindias, con un total de 6 044 547 hablantes de cinco años y más. El Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, con base en el conteo 2005, decía que había 6 011 202 hablantes de 68 agrupaciones lingüísticas y 365 variantes (Catálogo de Lenguas Indígenas Nacionales, 2005). En 2010 los hablantes de náhuatl alcanzaron 1 586 884, seguidos por los mayas con 796 405, las lenguas mixtecanas 494 454, el tzeltal 474 298, las lenguas zapotecas 460 683, el tsotsil 429 298, el otomí 288 052, el totonaco 250 252, el mazateco 230 124, el ch'ol 222 051 y el resto de las lenguas 1 462 857 hablantes.

Si bien pudiera parecer un grupo numeroso a primera vista, en realidad no supera el 12% de la población total del país (103.9 millones). En 2000 la población indígena registrada por el INEGI[2] era de 8 381 314, mientras que la estimada por la CDI y el Conapo era de 12 707 000, de los cuales únicamente el 47.56% era hablante de una lengua indígena. Aproximadamente 1 103 312 habitantes no habla una lengua amerindia, pero se considera indígena. En el censo de 2010 (cuadro 1) la población indígena aumentó a 15.7 millones, pero el número de hablantes de lenguas amerindias se mantuvo cercano a los 6.6 millones, lo que disparó al número de indígenas monolingües en español a 9.1 millones.

CUADRO 1

Población hablante de lengua indígena de 3 años y más (censo 2010)

	Total	*Hombres*	*Mujeres*
Total	104 781 265	51 022 388	53 758 877
Habla lengua indígena (INALI-INEGI)	6 913 362	3 397 199	3 516 163
No habla lengua indígena	97 250 211	47 317 314	49 932 897

[1] Véase Cienfuegos, David, *Políticas y derechos lingüísticos. Reflexiones sobre la lengua y el derecho*, México, Porrúa, 2005.

[2] Los datos censales que se exponen aquí fueron obtenidos de la página web del Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Véase INEGI, 2016. "Tabuladores básicos. Censos y conteos de población y vivienda" en *http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/default.aspx?c=16771&s=est* (consultada el 10 de agosto de 2016).

En 2000 esta población se encuentra mayoritariamente en los estados de: Yucatán (59%), Oaxaca (48%), Quintana Roo (39%), Chiapas (28%), Hidalgo (24%), Puebla (19%), Guerrero (17%), San Luis Potosí y Veracruz (15%). En 2010 Oaxaca (34%) desplazó a Yucatán (30%) y Chiapas (27%) a Quintana Roo (16%), Guerrero (15%) se posicionó en quinto lugar, seguido por Hidalgo (14%), Puebla (12%) y San Luis Potosí (11%), los demás estados cuentan con menos del 10% de población indígena de tres años y más.

IV. El indígena como sujeto de derecho

En la CPEUM claramente (artículo 2o.) se define a los *pueblos indígenas* como los que *descienden de poblaciones* caracterizadas por contar con sus *propias instituciones* o parte de ellas. No es sencillo discernir si este término es sólo un concepto enunciativo de un conjunto de personas, o si se les reconoce como centros de imputación jurídica (personalidad jurídica). Si el pueblo indígena es portador de derechos, su régimen jurídico sería de gobernados, por lo que su actividad estaría limitada por el ordenamiento jurídico y no por la regla de facultades expresa.

En este sentido los *pueblos indígenas* son la expresión unitaria de una colectividad de personas, más que una forma de gobierno público. No obstante, tampoco pueden ser tratadas como personas morales, pues a pesar de contar con una organización, gobierno interno y representación, hay una gran dificultad de cohesión y expresión unitaria. La Constitución de Oaxaca los considera como personas morales de derecho público, pero no tiene expresión empírica. Según cifras del INEGI en 2015 hay 22 796 indígenas que ocupan algún cargo público, 2 454 son presidentes municipales o jefe delegacional, 2 597 son síndicos y 17 745 regidores.

De lo anterior resulta que los *pueblos indígenas* no son entidades de derecho público, sino que son organizaciones de gobernados sujetas a regímenes especiales, pues no están sujetos al régimen de servidores públicos y no tienen presuposición de solvencia. Su régimen patrimonial es de derecho privado y su jurisdicción es la común.

El principal derecho que le reconoce la Constitución a estos pueblos es el de la libre determinación, el cual "se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional" (CPEUM, artículo 2o.). Delega a "las Constituciones y leyes de las entidades federativas" la obligación de reconocer este derecho, tomando en cuenta "criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico".

La población indígena generalmente vive en comunidades, las cuales son definidas como "aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres" (CPEUM, artículo 2o., párrafo 4). En este sentido, las comunidades integran *territorialidad jurídica* (ámbito espacial de validez de un orden jurídico) de las autoridades indígenas y se consideran como un sujeto indígena de carácter colectivo, tienen elementos comunes a las entidades territoriales de derecho público, como la Federación, los estados y municipios, en tanto colectividades organizadas que

cuentan con ámbitos personales y espaciales de validez, una organización de sus autoridades y un conjunto de normas que componen su ordenamiento jurídico.

El sistema político de cargos o el gobierno indígena, generalmente es comunitario, con nombramientos honorarios y descentralizados, se estructura en toda una gama de variantes que rigen las relaciones entre gobernantes y gobernados desde una matriz histórica común, con derechos y obligaciones, con mecanismos de consenso y coerción, donde la asamblea es el órgano máximo de decisión. Como herencia y estrategia de resistencia, el interés común priva sobre el individual, bajo el principio central de que la comunidad es una carga compartida.

La comunidad representa el modo de vida indígena, su organización y ubicación espacial, donde se realizan ciertas actuaciones y se materializa un orden normativo consuetudinario. En una comunidad indígena pueden coexistir diversas formas de propiedad de la tierra, sea nacional, privada o social (ejidal o comunal). En México existen 29 860 núcleos agrarios (ejidos o comunidades), de éstos en 7 721 núcleos encontramos presencia de hablantes de alguna lengua indígena. De ellos 6 326 son ejidos y 1 395 comunidades agrarias. En tierras privadas se estima que 400 mil indígenas son propietarios.

Según el censo de 2010 el 62% de la población de tres años y más, hablante de una lengua indígena, vive en localidades de menos de 2 500 habitantes, el 20% en asentamientos de hasta 14 999 habitantes, mientras el 11% habita en ciudades de 100 000 habitantes y el 7% en pequeñas ciudades de 90 000 personas. Cerca del 91% de esta población cuenta con energía eléctrica, pero sólo el 56% posee drenaje en su casa.

CUADRO 2

PHLI de 3 años y más que dispone de energía eléctrica y drenaje (censo 2010)

	Total	*Hombres*	*Mujeres*
Dispone de energía eléctrica HLI	6 280 182	3 075 931	3 204 251
Dispone de energía eléctrica NHLI	95 431 448	46 276 634	49 154 814
No dispone de energía eléctrica HLI	567 764	282 560	285 204
No dispone de energía eléctrica NHLI	1 224 300	640 522	583 778
Dispone de drenaje HLI	3 846 157	1 883 161	1 962 996
Dispone de drenaje NHLI	89 361 644	43 257 074	46 104 570
No dispone de drenaje HLI	2 982 418	1 465 636	1 516 782
No dispone de drenaje NHLI	6 999 568	3 514 356	3 845 212

V. LOS DERECHOS CIUDADANOS DE LOS INDÍGENAS

Si bien desde la Constitución de 1824 se les reconoce a todos los ciudadanos (incluidos los indígenas) el goce irrestricto de los derechos y prerrogativas que el Estado pueda proporcionar, y la reforma de 1917 (artículo 1o.) sostiene que "todo individuo goza-

rá de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse", en la realidad no todos los ciudadanos han podido tener acceso a ellos.

Pongamos como ejemplo el derecho a la educación libre, laica y gratuita consagrado en el artículo 3o. de la CPEUM de 1917. En el caso indígena la educación que ofreció el Estado fue impuesta desde una política aculturadora que buscaba la asimilación, y cuyo principal objetivo fue la castellanización, pensada como un proceso que acercaría a los indígenas al pleno goce de su ciudadanía, pues el español ha sido la lengua principal en México desde el siglo XVII. En ese sentido la educación indígena ha sido laica y gratuita, pero no necesariamente libre, pues los hablantes de lenguas indígenas no han podido escoger entre una enseñanza en su lengua y sus propios contenidos epistémicos, y una educación en lengua española y con los contenidos nacionales.

Por esta razón, en la reforma indígena de 2002 se derogó la fracción IV del artículo 7o. de la Ley General de Educación, que reconocía al español como lengua nacional o "idioma común para todos los mexicanos", y en 2003, cuando entró en vigor la Ley General de Derechos Lingüísticos, a las 365 variantes de lenguas indígenas se les otorgó el estatus de lenguas nacionales, obligando al Estado al "reconocimiento… protección… promoción del uso y desarrollo de las lenguas indígenas" (capítulo I, artículo 1o.), y afirmando que "las lenguas indígenas serán válidas, al igual que el español, para cualquier asunto o trámite de carácter público, así como para acceder plenamente a la gestión, servicios e información" (artículo 7o.). Con esto se abrió la posibilidad de un mejor disfrute de sus derechos lingüísticos y una educación adecuada a este fin.

La reforma constitucional (2001-2002) faculta a: "La Federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria", además de que compromete a estos tres órdenes a "garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y educación media superior y superior… definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos… impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación" (CPEUM, artículo 2o.).

CUADRO 3

Educación de la PHLI de 3 años y más (censo 2010)

	Total	*Hombres*	*Mujeres*
Sin escolaridad HLI	1 512 302	576 701	935 601
Sin escolaridad NHLI	7 393 351	3 422 965	
Educación básica HLI	4 751 013	2 452 190	2 298 823
Educación básica NHLI	61 866 917	30 251 479	31 615 438
Educación media HLI	415 640	231 063	184 577
Educación media NHLI	14 672 240	7 028 421	7 643 819
Educación superior HLI	205 267	122 821	82 446
Educación superior NHLI	12 705 034	6 319 985	6 385 049

No obstante, la educación no ha podido llegar a todos los rincones del país, lo que en cierto sentido benefició la diversidad lingüística nacional. En 2010 (cuadro 3) el 21% de los hablantes de lenguas indígenas no cuenta con algún tipo de educación, mientras que entre la sociedad mestiza monolingüe en español sólo el 8% no tiene estudios; los indígenas que realizaron su educación básica alcanzan el 7% de la población, mientras que entre los mestizos representan el 64%. La distancia disminuye en los niveles de educación media, al que el 6% de los hablantes de lenguas indígenas tuvieron acceso, frente al 15% de la población hispanohablante; esta cifra baja en educación superior, pues sólo representa el 13% de la población monolingüe en español, mientras que la población hablante de lengua indígena alcanzó el 22%, lo que resulta un dato interesante, pues la oferta educativa disminuye mucho en las poblaciones indígenas, además de que la demanda en las universidades nacionales cada vez se incrementa más y es más difícil el ingreso; eso sin considerar los costos de manutención de un estudiante universitario, que pocas veces es costeable para un padre de familia indígena.

Hoy en día, mucho de la lucha de los pueblos indígenas tiene que ver con el reconocimiento de sus derechos políticos y culturales, así como con el disfrute del medio ambiente y los recursos naturales entre los que han vivido por generaciones y generaciones. En el marco del Día internacional de los pueblos indígenas (9 de agosto de 2016), el titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Luis Raúl González Pérez,[3] instó a las autoridades a no vulnerar los derechos de estos grupos con el otorgamiento de concesiones y permisos para la explotación de recursos, y mencionó que es la consulta previa, libre, informada y adecuada culturalmente, el único mecanismo con el que cuenta un gobierno democrático para que todos los ciudadanos puedan ser partícipes del desarrollo nacional.

Este derecho a la consulta previa se encuentra estipulado en el artículo 2o. constitucional, y en el derecho internacional; su protocolo de aplicación en México ha sido desarrollado por la CDI, pero en la mayoría de los casos la población se queja de que no ha sido culturalmente planeada, que se ha hecho sin respetar las lenguas, los usos, las costumbres y los mecanismos epistémicos de las comunidades; las autoridades no entregaron la información o emprenden campañas de desinformación, por lo que no se cumple de buena fe. En ese sentido, González Pérez y la Cuarta Visitadora General de la CNDH, Norma Inés Aguilar, invitaron al ejecutivo a que presente una iniciativa de ley al respecto ante el Congreso de la Unión.

Estas declaraciones tienen como antecedente el comunicado de prensa del 8 de agosto de 2016,[4] en el que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación da a conocer la Tesis LXIV/2016, donde se afirma que "el derecho a consulta previa, informada y de buena fe es procedente para definir los elementos

[3] Muñoz, Alma E., 09-08-2016. "CNDH insta al gobierno a consultar con pueblos indígenas", en *La Jornada en línea*, *http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/08/09/cndh-insta-al-gobierno-a-consultar-con-pueblos-indigenas* (consultada el 9 de agosto de 2016).

[4] Véase Redacción Quadratín, "Consulta previa garantiza derecho de autogobierno de comunidades", en *Quadratin Michoacán*, *https://www.quadratin.com.mx/justicia/consulta-previa-garantiza-derecho-autogobierno-comunidades/* (consultado el 8 de agosto de 2016).

(cuantitativos y cualitativos), necesarios para la transferencia de responsabilidades derivadas del derecho al autogobierno".

Cabe mencionar que, desde la época virreinal, las comunidades han llevado su lucha a los tribunales, y en muchos casos han logrado el cambio en la legislación. Como ejemplo tenemos la controversia constitucional interpuesta por ocho municipios de Oaxaca, en materia de terminación anticipada de los integrantes del ayuntamiento indígena, a la que el 27 de mayo de 2016 la Suprema Corte resolvió afirmando que los estados no pueden legislar en materia indígena sin consulta previa, derogando el artículo de la Ley de Municipios de Oaxaca que establecía el proceso para destituir autoridades de municipios regidos por usos y costumbres. Un caso muy similar ocurrió con el municipio de Cherán y la controversia 32/2012, surgida ante la reforma a la Constitución del Estado de Michoacán, donde se alega la afectación del ámbito competencial del municipio indígena.

VI. Comentarios finales

Si bien se ha avanzado en el reconocimiento de la riqueza que aportan a la nación los pueblos indígenas, así como en la salvaguarda de esta diversidad dentro del texto constitucional, aún faltan muchas disposiciones particulares para que estos derechos puedan ser exigidos por las comunidades.

Después de 100 años, México aún está lejos de asegurar a sus ciudadanos el disfrute de los derechos consagrados en la Constitución de 1917, el derecho a la educación, a la seguridad social y a la tierra han sido difíciles de mantener; sin embargo, se ha avanzado en el reconocimiento político de la diversidad cultural y jurídica del país, de la que realmente no se tenía una idea clara al comenzar a establecer las bases de México como un emergente Estado nacional posrevolucionario.

Los aspectos aquí comentados sólo son la descripción, muy general, de una parte de las condiciones sociohistóricas por las que han atravesado las comunidades indígenas, hasta lograr su reconocimiento constitucional, pero faltaría mucha más información y análisis para esbozar la complejidad tras las relaciones entre la sociedad nacional y los pueblos indígenas.

Es momento de replantearse nuevamente los objetivos del Estado y la forma en que se tiene que pensar el desarrollo nacional en equilibrio con el medio ambiente, haciendo valer los derechos de todos sus ciudadanos, particularmente de los que se encuentran en una situación vulnerable, y construyendo una "modernidad desde el multilingüismo", como afirma el poeta Juan Gegorio Regino.[5]

[5] Véase Vargas, Ángel, "Forjar la modernidad desde el multilingüismo, plantea poeta", en *La Jornada en línea*, *http://www.jornada.unam.mx/2016/08/06/cultura/a07n1cul* (consulta: el 15 de agosto de 2016).

LA LARGA MARCHA DEL MUNICIPIO MEXICANO

Tonatiuh GUILLÉN LÓPEZ*

SUMARIO: I. *La libertad municipal: primeros debates*. II. *La libertad municipal en sus términos esenciales*. III. *1917: un arreglo constitucional insuficiente*. IV. *Reformas tempranas en materia municipal: un camino sinuoso y frustrado*. V. *Libertad municipal: del modelo corporativo a los partidos políticos nacionales*. VI. *1983: gran reforma constitucional en medio de la crisis de las finanzas públicas*. VII. *De administrar a gobernar: la libertad municipal por venir*.

A pesar de su historia centenaria, el municipio en México persiste como una institución no evolucionada en su dimensión como gobierno, pues sus capacidades políticas y administrativas continúan desfasadas con relación a las demandas democráticas y de desarrollo requeridas por sus sociedades. Es cierto que en comparación con lo que ocurría hace tres décadas —pensando en el tiempo contemporáneo— pueden listarse un conjunto de transformaciones muy significativas que distinguen claramente una época de otra. No obstante, siguen vigentes retrasos históricos que mantienen al municipio marginado entre las prioridades de modernización del país.

En el marco conmemorativo del primer centenario de la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es pertinente realizar un sintético balance sobre la demandada, compleja y difícil presencia del municipio en el texto constitucional. Lo cual equivale a revisar su posicionamiento en la estructura formal del Estado nacional y precisar si ha logrado ser reconocido como una de sus instituciones esenciales, fundantes y, además, si dispone del perfil adecuado para realizar el potencial de su naturaleza democrática.

El presente ensayo asume como guía de análisis la añeja reivindicación del *municipio libre*, concepto y proceso social de enorme relevancia, presente a lo largo de la historia municipal y de su relación con la Constitución de la república, prácticamente desde el origen de México como nación independiente. No se trata de un par de términos perdidos en el tiempo y ya guardados en el olvido. Todo lo contrario:

* El Colegio de la Frontera Norte.

es una demanda viva, determinante y condición del desarrollo democrático y socioeconómico de los municipios y, sobre su base, del país entero. La libertad municipal, evidentemente, requiere comprenderse y ubicarse en el tiempo actual, con las formas y actores vigentes de las sociedades locales, pero sin perder su esencia como base del autogobierno.

De esta manera, nuestra revisión de la relación entre municipio y Constitución no es el seguimiento de las distintas maneras como la institución local aparece en su texto. El planteamiento de fondo es explicar cómo, a pesar de esa presencia, de las múltiples reformas de que ha sido objeto y de la cantidad de debates legislativos transcurridos en su entorno, sigue siendo un rubro vigente —y pendiente de desarrollo— la libertad municipal.[1] Esa es la cuestión principal. Desde que este concepto fue desplegado de forma excepcional por el diputado José María de Castillo Velasco en 1856, en los debates de aquel congreso constituyente, su sustancia no ha perdido validez.

Nuestro tiempo histórico es otro, por supuesto, pero en gran medida el sustento y esencia de la libertad municipal permanecen como agenda pendiente. Sigue configurando un déficit nacional que ha impedido el despliegue de las libertades ciudadanas, el control democrático de los gobiernos y, finalmente, un desarrollo económico y social local con mayores alcances. La libertad municipal importa por sus implicaciones políticas, particularmente por las capacidades ciudadanas, pero también por sus consecuencias sobre el desarrollo y la calidad de vida que, finalmente, es la finalidad última del Estado y sus instituciones.

Partimos, entonces, del reconocimiento de la vigencia de la libertad municipal como demanda histórica, lo que equivale a decir que su contenido jurídico y traducción material no han sido resueltos por la Constitución actual, ni por la precedente, ni por las Constituciones de los estados. También es punto de partida asumir que esa tensión entre libertad municipal y el marco jurídico ha generado avances valiosos en el desarrollo de los gobiernos municipales, en la vida municipal y en los textos constitucionales y leyes, federales y estatales. Además, es de reconocerse que las capacidades ciudadanas se han incrementado sustancialmente en aspectos como el electoral y en la supervisión de los gobiernos, como sucede con las recientes reformas en materia de acceso a la información pública, por ejemplo. Los avances anteriores y otros más están del lado favorable a la libertad municipal… pero no son suficientes. El camino por recorrer sigue siendo sustantivo.

I. La libertad municipal: primeros debates

En forma condensada, la libertad municipal puede definirse como la capacidad jurídica y política de las sociedades locales al *autogobierno*: a constituirlo, diseñarlo,

[1] El presente ensayo se ha beneficiado en gran medida de la excepcional obra antológica elaborada por Blanca Acedo Angulo, *Soberanía y libertad municipal, 1811-2014. Compilación de materiales legislativos*, México, Cámara de Senadores, Instituto Belisario Domínguez y El Colegio de la Frontera Norte, 2015. Se utilizarán con frecuencia esta fuente y los documentos que integró el detallado trabajo de Blanca Acedo, por lo que se abreviará esta publicación con el término [SLM] para señalar que el documento citado se encuentra en esta relevante obra.

organizarlo, controlarlo, ser parte de éste, definir sus prioridades públicas, sus recursos y modalidades de funcionamiento. En el extremo, a darse una carta constitutiva y tener la capacidad de reformarla… dentro del marco general del Estado nacional y del Estado federativo, como es el caso de México. Esa dialéctica necesaria entre el autogobierno local y los marcos estatales mayores es la que define el entorno propio de cada ámbito de gobierno, pero en todo caso deben sobrevivir los componentes sustantivos del autogobierno municipal.

El origen y fundamento del autogobierno es la capacidad del pueblo para constituir al Estado, desde sus Constituciones hasta todas las instituciones. En lo anterior consiste el principio de la soberanía popular. Por esta razón, desde su origen mismo, la reivindicación de la libertad municipal siempre estuvo atada al principio de la soberanía del pueblo.[2] Si existe la efectiva soberanía popular, en consecuencia, puede existir la libertad municipal y traducirse a un conjunto de instrumentos cobijados por el marco jurídico, comenzando desde la Constitución de la república y culminando con la regulación propia, municipal, sobre todo.

En 1856, esa fue la intención del diputado Castillo Velasco: inscribir en la nueva Constitución un primer ámbito decisivo para la libertad municipal. Su propuesta no fue aprobada, por razones que ahora no revisamos, pero entre ellas destacó una concepción dual del federalismo que justificó remitir el tema a las Constituciones de los estados, las cuales fueron omisas con el compromiso. Desde el siglo XIX y en la lucha por una nación federal, cuyo modelo fue Estados Unidos, los asuntos municipales podían concebirse como materia propia de las legislaturas estatales, no de la federal. Incluso estando ubicados en la defensa de la soberanía popular y del municipio libre, era posible asumir que éste podía tener mejor alternativa en las Constituciones y leyes estatales.

La experiencia anterior permite destacar varios elementos del debate municipal con los que hemos convivido desde esa época. Primero, uno de naturaleza conceptual, sobre el federalismo en su versión tradicional, que puede excluir del sistema federal al municipio por corresponder su materia a la soberanía de los estados. Por este motivo, no tendría por qué tener presencia la materia municipal en la Constitución general de la república. Segundo, en la propuesta del diputado Castillo Velasco es notoria la *necesidad política* de que el tema fuese atendido por la Constitución general, debido a que éste no sería del interés de los actores políticos que dominaban en las regiones de México. Es decir, la posibilidad material de que los congresos

[2] Entre los primeros contenidos del concepto se encuentra lo siguiente: "…buscando la prosperidad de los pueblos y siguiendo sin vacilar las consecuencias del principio de la soberanía popular, propongo al augusto Congreso como un artículo de la Constitución que toda municipalidad, con acuerdo de su consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio. De esta manera el pueblo tendrá una participación activa en la administración de sus intereses; de este modo se lograrán muchas reformas y muchas mejoras administrativas, por las cuales anhelan los pueblos; de esta manera la prosperidad de las municipalidades rebosará en los estados y el bien de las partes hará el bien del conjunto de ellas… Ad. 1a. Toda municipalidad con acuerdo de su colegio electoral puede decretar las obras y medidas que crea convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al estado". José María de Castillo Velasco, voto particular presentado ante el Congreso Constituyente, 16 de junio de 1856 [SLM].

estatales reconocieran a la libertad municipal era prácticamente inexistente. Por el contrario, desde entonces se sabía que gobernadores y legislaturas estatales eran las principales fuentes de acotamiento o anulación de las libertades municipales. Como había sucedido en el pasado, como seguiría ocurriendo en los años por venir.

La reivindicación *política* de la libertad municipal surgió de sociedades municipales y de pueblos continuamente sometidos por poderes en esencia ajenos. En una nación con población mayoritariamente indígena, como era el México del siglo XIX, su dominio por fuerzas externas ya acumulaba siglos. Pero ese era un escenario compartido por otras sociedades locales, con inercias virreinales y poderes fácticos muy distantes de prácticas democráticas. El poder, el gobierno, las formas de presencia del Estado —aun con su precariedad— no podían llamarse entidades *propias*, mucho menos en el ámbito local. La libertad municipal, por estas razones, era una demanda profundamente revolucionaria, de enorme impacto democrático, mucho más en aquella época que actualmente. Implicaba la sólida apropiación de los asuntos públicos locales por sus propios actores.

En suma, el debate no era conceptual. La presencia de la libertad municipal en el texto constitucional de la república era una reivindicación política, con un movimiento social como fondo. A lo largo de la segunda mitad del siglo XIX fue una demanda insistente y claramente argumentada en función de los poderes y prácticas que restringían las libertades locales. No es que se estuviera concibiendo un modelo de federalismo cooperativo, con tres ámbitos del Estado claramente definidos, aunque ese pudo haber sido su producto jurídico. La prioridad fue cómo lograr que la reivindicación municipal —las bases de su libertad— estuvieran reconocidas por la Constitución de la república, como un recurso de defensa ante los poderes que históricamente la habían sometido.[3]

La libertad municipal se convirtió así en una fuerte demanda política, de amplias repercusiones sociales y de naturaleza profundamente democrática. Además, en objetivo central de diferentes coyunturas revolucionarias durante la segunda mitad del siglo XIX y de las primeras décadas del siglo XX. Pero al mismo tiempo fue un objetivo resistido, demasiado radical para las élites dominantes en cada periodo, incluso para aquellas posicionadas al lado de los cambios sociales. Como en efecto ocurrió, la idea podía ser parte de planes revolucionarios e incluso del debate legislativo federal, pero no tuvo la capacidad para traducirse en efectivas reformas constitucionales.

El sometimiento de las sociedades locales, pueblos y comunidades, se agudizó durante los periodos de gobierno del general Porfirio Díaz, mediante la figura de

[3] En 1877, un par de senadores con puntualidad expusieron esa relación entre movimiento social y la libertad municipal. "La libertad municipal es una de las promesas de la revolución de Tuxtepec. El principio no puede hoy reprobarse en ninguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, sin defraudar las esperanzas del pueblo y faltar al cumplimiento de aquellas promesas. Tampoco puede ser discutible más que en sus detalles, para que, llenados los requisitos del artículo 127 de la Constitución, la libertad del municipio se eleve a la categoría de adición a la carta fundamental de la República". Cabe agregar que esta iniciativa desplegaba a un municipio republicano, con división de poderes, ejecutivo, legislativo (asamblea municipal) y judicial. Prisciliano Díaz González y Rafael A. Ruiz, iniciativa presentada el 24 de septiembre de 1877 [SLM].

los jefes políticos. La demanda de libertad municipal extendió su fuerza social y fue retomada por el movimiento revolucionario de principios del siglo XX. La visión sobre esta problemática y su alternativa constitucional, que finalmente resultó triunfante, fue la dirigida por Venustiano Carranza. Tuvo la virtud de hacer una crítica radical contra las jefaturas políticas y de enunciar explícitamente a la libertad municipal.[4] Pero también una limitación decisiva, que finalmente resultó un obstáculo conceptual y una apariencia de solución a esa demanda popular.

Al prohibirse la "autoridad intermedia" entre municipios y los estados en realidad implicaba un cambio para la estructura centralizada *del gobierno estatal* porfirista. Es decir, en sí mismo no establecía una base alternativa, jurídica, instrumental, para el autogobierno local; se generó una posibilidad, una oportunidad, pero no las herramientas necesarias. Sin dejar de ser muy importante la eliminación de las jefaturas políticas o de formas equivalentes, su desaparición no implicaba directa, ni necesariamente, configurar nuevas bases para el ejercicio de la libertad municipal. Es decir, en la coyuntura se satisfizo una reivindicación política, pero no se resolvió la sustancia del problema, a pesar del enunciado del municipio libre en la Constitución del país en calidad de "base de su división territorial y organización política" de los estados (la de 1857, en ese momento).

El decreto carrancista emitido en Veracruz se convirtió en el paradigma conceptual y político que predominó durante el escenario revolucionario y, finalmente, en el texto de la Constitución de 1917. Si bien los debates de este constituyente lograron ampliar su contenido —especialmente en materia de suficiencia de ingresos municipales, como enunciado— las bases sustantivas del autogobierno local quedaron remitidas a los congresos de los estados y, en la práctica, a los gobernadores. Es decir, a las instituciones históricamente menos probables como promotoras de una reforma municipal democrática.

II. La libertad municipal en sus términos esenciales

Las bases jurídicas y políticas del autogobierno local, vale decir, las formas concretas del ejercicio de la libertad municipal, no existen ni existían como un catálogo

[4] "Considerando: Que durante largos años de tiranía sufrida por la República, se ha pretendido sistemáticamente centralizar el gobierno, desvirtuando la institución municipal, y que la organización que hoy tiene en varias entidades federativas sólo es apropiada para sostener un gobierno absoluto y despótico, porque hace depender a los funcionarios que más influencia ejercen en las municipalidades, de la voluntad de la primera autoridad del estado…". La reforma constitucional establecía: "Artículo único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los términos que siguen: Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del estado". Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la República y Jefe de la Revolución, decreto expedido en Veracruz, 25 de diciembre de 1914 [SLM].

escrito de antemano. Son, también, una construcción social y configuran un paradigma alternativo que se ha ido elaborando sobre necesidades concretas y desde el horizonte conceptual de cada momento y, por supuesto, desde la posición ocupada en el momento. Con esta perspectiva, es de particular relevancia la *Ley general sobre libertades municipales* decretada por Emiliano Zapata. Si bien esta ley tenía previsto ser sustituida por una Ley Orgánica sobre el Municipio Libre —una vez triunfante la revolución y promulgada la nueva Constitución— proclamó la vigencia inmediata de medidas que efectivamente sentaron una visión alternativa y más precisa de la libertad municipal. En su texto puede apreciarse la fuerza democrática de sus reivindicaciones; adicionalmente, la iniciativa destaca por la herramienta usada para realizarlos: justamente, una ley general en la materia.

El planteamiento zapatista tenía conciencia de que el enunciado constitucional del municipio libre no sería suficiente. Por este motivo, primero, la ley desplegó una descripción de la libertad municipal que aún hoy en día puede reconocerse válida sin dificultad.[5] Segundo, más importante aún, reconoce que las estructuras políticas existentes en las poblaciones son ajenas a ese principio democrático y son éstas las que configuran su mayor riesgo:

> Considerando que la libertad municipal resulta irrisoria, si no se concede a los vecinos la debida participación en la solución y arreglo de los principales asuntos de la localidad; pues de no ser así y de no estar vigilados y controlados los ayuntamientos, se logrará únicamente el establecimiento de un nuevo despotismo, el de los munícipes y regidores identificados o manejados por los caciques de los pueblos, que vendrían a reemplazar a los antiguos jefes políticos; y por eso conviene, para evitar abusos y negocios escandalosos o tráficos inmorales, someter a la aprobación de todos los vecinos los negocios más importantes de la existencia comunal, tales como enajenación de fincas, aprobación de sueldos y gastos, celebración de contratos sobre alumbrados, pavimentación, captación o conducción de aguas y demás servicios públicos.[6]

La ley zapatista fue así un recurso directo para la configuración y funcionamiento democrático de los ayuntamientos de la nueva era revolucionaria. Con revisar sus primeros dos artículos, se aprecia la trascendencia del nuevo marco conceptual asignado a la libertad municipal.[7] Establece una clara separación entre el régimen

[5] "Considerando que la libertad municipal es la primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez que nada hay más natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población, para arreglar por sí mismos los asuntos de la vida común y para resolver lo que mejor convenga a los intereses y necesidades de la localidad". Emiliano Zapata, General en Jefe del Ejército Libertador, Ley general sobre libertades municipales, 15 de septiembre de 1916 [SLM].

[6] *Idem*.

[7] "Artículo 1. Se declara emancipados de toda tutela gubernativa los diversos municipios de la República, tanto en lo relativo a su administración interior como en lo que concierne al ramo económico y hacendario. Artículo 2. En consecuencia, cada municipio gozará de absoluta libertad para proveer las necesidades locales y para expedir los reglamentos, bandos y disposiciones que juzgue necesarias para su régimen interior".

municipal y los otros órdenes de gobierno, haciendo énfasis en su administración y economía propias. Además, afirma la "absoluta libertad" para decidir su agenda de prioridades públicas y para definir su entorno legislativo (reglamentos, bandos, disposiciones). En este último caso, sin depender de los congresos estatales —que podrían hacer observaciones y retirar lo que estuviera en contra de la legislación federal y estatal— o de los gobernadores. De esta manera, no había en esta Ley espacio para la tutela o control del municipio procedente de los poderes estatales.

La ley zapatista, además, previó ayuntamientos electos popularmente e hizo énfasis en una figura clave de su modelo democrático: la junta general de vecinos. Esta junta y sus deliberaciones públicas formaban parte del proceso de decisiones y en la práctica del proceso y control del gobierno mediante su participación en el estudio y ratificación de asuntos, como: presupuesto, enajenación o adquisición de inmuebles, contratos con otros gobiernos o particulares; endeudamiento; revocación de mandato; ser instancia para la rendición de cuentas a demanda; decidir las prioridades públicas, entre otras. Por el lado hacendario, estableció que la legislación de los estados definiera un marco puntual para los impuestos estatales, de tal modo que los municipios pudieran decretar los propios con amplitud.[8]

Es notable cómo la Ley determinó un ámbito propio a la esfera municipal, expandible, abierto, con capacidades surgidas de sí mismo, sin subordinación a las legislaturas estatales o gobernadores; y paralelamente, previó instrumentos muy potentes de control democrático del ayuntamiento y de su operación. Estos dos aspectos, el ámbito propio —surgido de sí— y el control democrático, son la base sustantiva de la libertad municipal zapatista y, de hecho, la base genérica de este principio.

Los componentes esenciales de la libertad municipal, con independencia de las formas como se expresen y concreten, pueden asumirse como parámetro y puntos límite en el debate municipalista de los años revolucionarios e incluso de la época contemporánea. Entre la alternativa de Carranza y la de Zapata quedaron sembrados los puntos de referencia que se prolongaron más allá de la Constitución de 1917 y que resuenan a lo largo del siglo XX y lo transcurrido del siglo XXI. Con el enunciado genérico de libertad municipal no había conflicto; la disputa emerge cuando se definen la fuente originaria y alcance del ámbito propio y cuando se despliega su contenido democrático. Entre ambas visiones, en suma, no hay simplemente una disputa conceptual sino un debate político que tiene por fondo las libertades ciudadanas en el ámbito local.

El aporte de la ley zapatista fue posicionar al municipio como una esfera de gobierno en sí mismo y de sí mismo, con amplias atribuciones y, simultáneamente, un gobierno constituido y regulado popularmente. Por su parte, la visión Carranza —que finalmente resultó predominante— estableció el paradigma de un municipio

[8] "Artículo 17. Para los efectos del artículo que precede, la legislación de cada entidad federativa, fijará con precisión los impuestos cuya percepción se reserva el fisco del estado respectivo, a fin de que se deje a los municipios amplitud suficiente a su régimen fiscal y de que puedan decretar con toda libertad fuera del campo de acción correspondiente al estado, todas las contribuciones y arbitrios que juzguen necesarios para cubrir las atenciones de su jurisdicción respectiva".

libre… pero regulado externamente, lo cual es una tensión que aún perdura en la estructura del Estado mexicano.

III. 1917: UN ARREGLO CONSTITUCIONAL INSUFICIENTE

Con independencia del intenso debate realizado por el constituyente de 1916/1917, para el municipio el resultado central quedó plasmado en el artículo 115 de la nueva Constitución, con el predominio conceptual y político del carrancismo. El municipio libre quedó definido dentro del marco establecido para los estados (Título Quinto. De los estados de la federación), en calidad de base de su división territorial y organización política y administrativa. En tres fracciones del artículo 115 se establecieron sus principios rectores: se determina al ayuntamiento como el administrador del municipio; que el ayuntamiento es electo popular y directamente; se elimina toda autoridad intermedia ante el gobierno estatal; se establece el principio de la administración libre de la hacienda municipal, siendo las legislaturas estatales las que determinen sus contribuciones que deberán ser suficientes; y se les reconoce personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Si bien valioso ese resultado constitucional, quedó aún lejos de las posiciones más congruentes sobre la libertad municipal. El nuevo arreglo jurídico siguió dominado por el concepto de un federalismo dual, con el municipio formando *parte* de los estados y no retomado en sí mismo como un poder público, lo que hubiera permitido desarrollar aún más su estructura. Vale decir, fue un logro importante su presencia en el documento constitucional —que se había demandado desde 1856, por lo menos— pero el contenido no rompe conceptualmente con el marco dual de Estado, ni con el municipio como aparato público tutelado y sin control social de su funcionamiento.

La consecuencia conceptual de ser "parte" del estado federativo y base de su división territorial, política y administrativa, es un eje de subordinación que en el momento original destacó en las atribuciones fiscales: las contribuciones municipales quedaron como facultad de las legislaturas estatales, es decir, *no son municipales* por su determinación. Frente al modelo zapatista, si lo tomamos como referencia, la nueva disposición constitucional es totalmente contraria al principio de la libertad municipal.[9] De hecho, este paradigma de subordinación de las capacidades municipales a

[9] Lo cierto es que ni la libertad hacendaria ni la política fueron resueltas, aunque pudiera pensarse que los constituyentes de 1916/1917 dieron por sentada la primera, centrando el debate en la segunda: "Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra carta magna con un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado". Intervención del diputado Heriberto Jara, 24 de enero

las disposiciones de las legislaturas se preservó y amplió en las posteriores reformas del artículo 115 constitucional. La negación de atribuciones propias es una constante de este modelo constitucional y, por este motivo, efectivamente el municipio libre resultó un enunciado carente de desarrollo jurídico consistente.

La redacción constitucional, adicionalmente, tiene dos relevantes elementos de naturaleza política. El primero es la elección popular y directa de los ayuntamientos —si bien se trata de entidades acotadas— y la eliminación de las autoridades intermedias ante los estados, es decir, los jefes políticos del periodo porfirista. Pero como en la práctica las sociedades municipales no tuvieron control de sus procesos electorales, el predominio de gobernadores y de legislaturas estatales replicó la vieja relación de subordinación municipal. Este aspecto sustantivo, esencial de la libertad municipal, tampoco encontró un camino favorable para evolucionar. Por consecuencia, las capacidades ciudadanas sobre la administración municipal y ser parte de ésta —en la lógica de la propuesta zapatista y que en principio es la sustancia del autogobierno— tampoco fue apuntalada por la nueva redacción constitucional.

Este modelo constitucional sobre el municipio generó los parámetros que han acompañado todas las adecuaciones posteriores, que han definido a un municipio institucionalmente subordinado a instancias jurídicamente superiores, ya sea legislaturas estatales o la federal. Desde esta perspectiva, efectivamente, termina como instancia de *administración* de capacidades asignadas de manera externa y mucho menos como gobierno propio. Por su lado, considerando la historia aún viva de los jefes políticos en 1917, en la coyuntura revolucionaria pareció resuelta la inercia de subordinación de los municipios al eliminarse toda autoridad intermedia ante los estados. Además, con decretarse la elección popular y directa de los ayuntamientos se estimó que la vieja problemática quedaría aún mejor atendida. Sin embargo, muy pronto se hizo evidente que las inercias estatales siguieron vigentes.

IV. Reformas tempranas en materia municipal: un camino sinuoso y frustrado

La nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos muy pronto confrontó la realidad de las estructuras regionales de poder, capaces de replicar su control sobre los municipios. Por este motivo, desde sus primeros años de vigencia la materia municipal fue objeto de intentos infructuosos de reforma constitucional o legislativa. El más notable por su carácter innovador y apegado a los principios de la libertad municipal fue promovido por la Unión Nacional de Ayuntamientos (UNA) en 1922, la cual abordó con precisión la necesaria relación entre soberanía popular

de 1917, *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, t. 2, México, Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la Independencia nacional y del cincuentenario de la Revolución mexicana, 1960, p. 879.

y los municipios,[10] además de desplegar un amplio conjunto de adecuaciones que perfilaban un nuevo diseño institucional.

Hacemos notar de la propuesta ese reconocimiento de la soberanía popular, que como atribución municipal permitiría dar un paso fundamental para su configuración como poder público, con capacidades propias —en particular, legislativas—, rompiendo así con el paradigma de ser una instancia administrativa. Con esta base, la propuesta de la UNA incluía adecuaciones al artículo 115 que configuraban un gobierno municipal con división de poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, desplegado entre las materias municipales y sin la tutela de los poderes estatales.[11] A pesar de su carácter innovador y de recuperar los objetivos de la reciente revolución en materia municipal, la propuesta fue dictaminada de manera negativa por las comisiones de la Cámara de Diputados.

Poco después, una iniciativa adicional de reforma municipal surgió de la Comisión Técnica de Gobernación de la Cámara de Diputados en 1925, la cual reconoció con crudeza el pobre escenario de la libertad municipal e identificaba a los poderes estatales como los obstáculos en el camino.

> Fuerza es reconocer y confesar que la finalidad de la democrática institución se ha desconocido en general y que, traspasando los límites de la autonomía, llegó primero hasta la licencia y que después, tratándose de corregir el desbarajuste, se llegó, a su vez, hasta la desaparición de esa autonomía por las dictaduras provincianas… No es extraño que hasta entre sus más fervientes partidarios no escaseen ahora quienes respondan que el intento plausible del Constituyente aparece en estos momentos como un fracaso resonante… en rigor de verdad, la causa fundamental de estos conflictos deriva principalmente de las deficiencias de la ley, tanto sustantiva constitucional cuanto de las adjetivas de los estados que no han sabido regular la función genuina de la libertad municipal, como quiso el Constituyente.[12]

Son muchos los aspectos de innovación que contenía la iniciativa de 1925, que si bien ofrecía una cobertura y soporte jurídico más desarrollado para los municipios, persistía en el paradigma de la carencia de poderes propios. Su aportación más importante, evidentemente, es que pugnaba por aprobar una *Ley orgánica federal del*

---

[10] La propuesta establecía la siguiente reforma constitucional: "Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por los Poderes de la Unión federal, por los particulares de los estados y por los locales de los municipios, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución como ley suprema, y por las Constituciones de los estados, que en ningún caso podrán contravenir las prescripciones de la misma presente Constitución", Unión Nacional de Ayuntamientos, 1922 [SLM].

[11] Propuesta de fracción III, artículo 115: "El municipio será regido por un gobierno municipal, compuesto de una asamblea que dictará todas las disposiciones de observancia pública que interesen al municipio, y que se llamará ayuntamiento; de un ejecutor de las expresadas disposiciones, que se llamará presidente municipal; de un recaudador y distribuidor de los fondos del municipio, que se llamará administrador de las rentas municipales, y de los tribunales populares de justicia necesarios para imponer las penas en que incurran los que infrinjan las disposiciones que dicte el ayuntamiento. Los expresados funcionarios serán renovados por años naturales". *Idem.*

[12] Comisión Técnica de Gobernación, Ley Orgánica Federal del Municipio Libre, Cámara de Diputados, 1925 [SLM].

municipio libre, que surgió en respuesta al incumplimiento o violación por parte de las legislaturas estatales y los gobernadores de los principios constitucionales federales. La creación de una ley federal en esta materia —ya prevista, por ejemplo, en la visión municipalista de Emiliano Zapata— ha permanecido en el escenario legislativo prácticamente desde el nacimiento mismo de la Constitución de 1917, tanto como alternativa jurídica y, sobre todo, como vía política para trascender las restricciones estatales.

La disputa electoral en las regiones del país —vieja y nueva, persistente— estaba detrás de las motivaciones de los gobiernos estatales para incidir sobre la integración de los ayuntamientos, sobre sus actores y representantes políticos, sobre sus recursos y funcionarios y, finalmente, sobre la dirección de sus acciones administrativas. Esa añeja tensión entre libertad municipal e intereses muy concretos de la política local derivó muy rápido, inercialmente, en un acotamiento severo de las capacidades municipales —las de autogobierno, especialmente— a lo cual se sumó la progresiva y poderosa centralización de las funciones públicas en el gobierno federal durante las décadas siguientes.

El principio mexicano del municipio libre ha estado sujeto a fuerte polémica, de carácter político, conceptual y de ruta jurídica para construir sus alternativas. El hecho práctico, el dato objetivo, es que la Constitución de 1917 lo esbozó como un principio valioso, relevante, pero no preciso. Quedó ligado a la elección popular de ayuntamientos; a la eliminación de las autoridades intermedias; y a la decisión sobre su hacienda. La más eficaz fue la segunda;[13] las restantes, acotadas. Sujetas al paradigma jurídico de un *no poder* que requiere del externo para constituirse y para funcionar: las legislaturas estatales.

La alternativa conceptual para crear otra base institucional, desde el marco jurídico, fue reivindicar la soberanía popular, al modo de Castillo Velasco y de la ley zapatista. ampliando, como es congruente, las herramientas para la integración, participación y supervisión ciudadana del gobierno municipal. Durante los primeros años de vigencia de la Constitución, por el lado de la auténtica libertad municipal se alinea la propuesta de la Unión Nacional de Ayuntamientos. Por el lado del paradigma de tutela se encuentra la Ley Orgánica Federal del Municipio Libre, que contenía lineamientos de modernización pero no transgredía el límite de una institución regulada externamente.

Lo interesante es que resolver ese dilema, tan decisivo para la democracia y el desarrollo del país, podía suceder vía una reforma de la Constitución o bien mediante una ley general en la materia. Es decir, por la vía sugerida por la UNA o bien por la vía propuesta por la ley municipal zapatista, que seguramente hubiera requerido de un buen cobijo constitucional. En todo caso, hacia el primer tercio del siglo XX, lo que estaba demostrado y compartido era la insuficiente solución lograda por el Constituyente de 1916-1917 y, por consecuencia, indirectamente, el nuevo marco

[13] Con una dosis de cinismo, pudiera entonces decirse que, efectivamente, los gobiernos estatales ya no necesitaron al jefe político como instrumento de control sobre los municipios. Ahora lo hicieron directamente, sin intermediarios.

constitucional posibilitó a los poderes estatales continuar como obstáculo a un genuino desarrollo municipal.[14]

Desde la perspectiva de las sociedades municipales, el cuadro era lamentable. Por un lado, disponía de un principio constitucional de libertad municipal que careció de un desarrollo concreto; del otro, en la práctica conservó la tradicional subordinación por los poderes estatales. La libertad municipal siguió siendo una demanda viva, al mismo tiempo que contenida, pospuesta, remitida a las legislaturas estatales que carecieron de todo interés municipalista. Los municipios, sus gobiernos y sociedades, siguieron así envueltos en un ejercicio del poder político regional que no les pertenecía, ni jurídicamente, ni en la práctica política.

En cuanto debate político, el auge del municipio libre como objetivo de la lucha revolucionaria se fue agotando rápidamente desde la primera década de vigencia de la Constitución de 1917. Dejó de tener un movimiento político de respaldo y de los intelectuales orgánicos que portaran su reivindicación. Lejos de avanzar, vinieron más derrotas en el mismo texto constitucional, como fueron la desaparición de los municipios en el Distrito Federal y en los Territorios (1928) y la prohibición de la reelección inmediata de los miembros del ayuntamiento (1932).

Se fue extinguiendo la fuerza social que había impulsado el debate a lo largo del siglo XIX y lo transcurrido del XX, particularmente a causa de la consolidación del sistema de partido único, con el surgimiento del Partido Nacional Revolucionario (1928). Dejó de ser un asunto revolucionario el municipio libre. Incluso las posiciones menos radicales que procuraron su modernización, también se fueron agotando. La política local, aún más, perdió sus pocos hilos como asunto local al mismo tiempo que creció el control de los procesos electorales y de gobierno por el nuevo sistema político. El tema, en una palabra, se quedó prácticamente sin representación en la esfera política en el ámbito federal y en los estados.[15]

---

[14] Incluso desde una salida jurídica como la propuesta por la Comisión Técnica de Gobernación de la Cámara de Diputados, se explicaba: "Una ley tan necesaria como ésta, que tiene por objeto nada menos que el aseguramiento y la garantía de la libertad del municipio, no podría esperarse de los poderes legislativos y ejecutivos de los estados, que son precisamente los que limitan y anulan esa libertad, ni podría esperarse tampoco ese aseguramiento por una reforma constitucional, porque ésta tendría que ser sometida a la aprobación de los expresados poderes legislativos locales que, como se ha evidenciado ya, tienen intereses opuestos al régimen autónomo". Comisión Técnica de Gobernación, *op. cit.* [SLM].

[15] En 1933, un grupo de diputados del PNR propuso una reforma constitucional que permitiera a los municipios el control directo de sus procesos electorales, con el propósito de fortalecer su autonomía política. Ni siquiera llegó a dictaminarse la iniciativa. No obstante, el documento contiene una buena descripción del escenario municipal del periodo: "En épocas pasadas, hemos observado que en cierta forma la política de provincia se desarrolla en un círculo vicioso a través de los gobiernos de los estados y de los diputados locales, que para continuar su política en un buen número de casos aprovechan elementos incondicionales del gobierno, imponiendo sus ayuntamientos, tomando en cuenta los intereses políticos, razones de compadrazgos, de intereses personales. Por esto es que en un sinnúmero de casos los gobiernos de los estados, por mediación de sus Congresos o de su Ejecutivo, reconocen ayuntamientos electos, nulifican elecciones y todo esto naturalmente con una norma de conducta política o de intereses creados. En un buen número de casos, también los gobernadores designan concejos municipales, escogidos naturalmente en las condiciones anteriores, de tal manera que el ayuntamiento no reconoce como única causa de origen la voluntad del pueblo mayoritario y la exacta aplicación de las leyes, sino también como factor determinante el apoyo del influyente, la recomendación del diputado y la

V. Libertad municipal: del modelo corporativo a los partidos políticos nacionales

Desde muy temprano, casi desde siempre, el municipio mexicano careció de las condiciones para ser libre, como fue enunciado por la Constitución de 1917 y como imaginaron quienes concibieron sus formas más acabadas. Las legislaturas estatales no cumplieron su tarea ni tuvieron interés por hacerlo; los ejecutivos de los estados, en vez de procurar la modernización del municipio, avanzaron en la dirección contraria. Mucho más, cuando la administración pública se centralizó y absorbió todo el espacio del poder político mediante el sistema de partido único, de su modelo corporativo y de la estructura presidencialista.

El escenario evolucionó hacia una administración municipal con muchas demandas sociales y pocas capacidades y funciones efectivas, además plenamente subordinada a poderes externos, desde los procesos electorales que la constituyeron, hasta los actores sociales que la personificaron. El denominador común fue su persistente distancia ante la sociedad local y su efectiva política y mapa de necesidades sociales. Dicho de otra forma, se consolidó una entidad en esencia *ajena* a las sociedades municipales, base imposible del autogobierno. Por estas condiciones, durante décadas, el ayuntamiento escasamente fue un producto derivado de la estructura social municipal, debido a procesos electorales no efectivos, por actores políticos continuamente surgidos del mapa corporativo y por las limitadas herramientas de incidencia sobre su proceso de decisiones y operación.[16]

Adicionalmente, con atribuciones reducidas y reguladas por las legislaturas estatales y, detrás de éstas, por los gobernadores, a quienes se sumaron las múltiples presencias delegacionales del gobierno federal, *lo local* terminó con determinantes *no locales*, en esencia. Por este camino, los municipios post-Constitución de 1917 probablemente se encontraran aún más lejos de las bases fundantes de la libertad municipal, que al iniciar el siglo XX. La vida política en los municipios y sus formas corporativas se convirtieron en un modelo funcional que transcurrió durante décadas entre la negociación social y la negación *de facto* de las bases mínimas de la libertad municipal.

Décadas después, se comprende que la apertura del sistema político de partido único fuese un factor relevante para equilibrar el balance y reducir distancias entre ayuntamientos y sociedades municipales; pero no para resolver la brecha, por cierto. La reforma constitucional de 1977, impulsada por José López Portillo —y que

ejecutoria de partidarismo; todo esto con mengua de una mejor iniciativa y honrada administración". Diputados del Partido Nacional Revolucionario, propuesta de reforma al artículo 115, 1933 [SLM].

[16] A pesar de que la maquinaria de la estructura corporativa lograse la integración de personajes y de demandas municipales, muchas veces efectivamente cercanas a las sociedades locales —recordar por ejemplo, las duras peleas por las "posiciones" en el reparto de cargos de cada proceso electoral, entre los sectores del partido oficial y sus organizaciones— lo cierto es que la esfera de decisión y su mecanismo es distante de un modelo democrático y, más aún, de un modelo de participación en la gestión pública y en su supervisión. Se podía negociar y acordar con el poder —por el juego de presiones muy conocido de las movilizaciones populares en las calles, por ejemplo— pero no constituirlo.

no constituía una reforma municipal— de manera indirecta abrió alternativas a la política local, por la vía de los partidos nacionales, principalmente.[17] Con las adecuaciones, en la Constitución se fortaleció la figura del partido político como vehículo *único* de la representación política y, en segundo término, se autorizó a los partidos nacionales intervenir en las elecciones estatales y municipales.

La forma partido como organización única para constituir la representación ciudadana, si bien tiene virtudes en la construcción de las visiones y voluntades nacionales e incluso estatales, en la vida municipal pierde flexibilidad por la enorme diversidad de asuntos públicos y de sus actores. Mucho más en aquellos casos de municipios indígenas, en los que el partido es una figura aún hoy ajena y disruptiva de las formas de organización tradicional. Menos flexible es esta figura, desde la perspectiva local, cuando los partidos políticos son organizaciones nacionales y cuando tienden —como siempre ocurre— a la consolidación de grupos de poder muy reducidos o francamente familiares en los municipios, que poseen el registro formal de éstos y que, por esa única razón, aparecen como opción de representación política: no construidas desde la esfera local, no derivadas de ésta.

Sin reducir la relevancia de la apertura de 1977, desde la perspectiva municipal lo que existía hasta ese momento era el peso abrumador del partido oficial y el incipiente de otros partidos cuyo desarrollo empezaría a madurar durante los años ochenta del siglo pasado. Se avanzó rápidamente a la consolidación de organizaciones *nacionales,* con los partidos. Si acaso, alguna *estatal* con grandes limitaciones de recursos. Pero no locales, no municipales, no los actores surgidos desde y por la agenda pública municipal.

Con este importante ajuste en el sistema político y desde el horizonte de las sociedades locales, para participar en la política municipal —y en su gobierno— se necesitaba… *no* ser municipal. Las nuevas reglas para la constitución y funcionamiento de los partidos fueron hechas a escala nacional y con una disputa del poder muy ajena al entorno municipal. Y justo aquí es donde está la esencia del problema de la representación y construcción de la voluntad municipal. Con matices, vale decir: de otra manera, en otra esfera, desde el terreno de la representación política, el municipio siguió comprimido por el paradigma tutelar, el correspondiente a la instancia externa. En síntesis, no sólo las capacidades institucionales del ayuntamiento eran tuteladas; no sólo el marco de sus funciones y contribuciones tenían regulación externa. Además, las formas de su representación política quedaron definidas en estructuras que no surgieron de sí, ni para sí.[18]

Por otra parte, la reforma constitucional de 1977 introdujo el principio de integración proporcional en los ayuntamientos y el de diputados de minoría en los congresos estatales, dentro del nuevo mapa de la representación monopolizada por los partidos políticos. En este caso, con mayor apertura para los municipios y con

[17] No se excluía la posibilidad de partidos políticos *estatales*, pero evidentemente en desventaja por el predominio de recursos por parte de los partidos nacionales.

[18] Puede regresarse por un momento a la ley decretada por Emiliano Zapata en 1916, para valorar la distancia política y de principios que aun con la reforma de 1977 seguía reproduciéndose en los municipios.

restricciones para las legislaturas estatales.[19] Deja nuevamente los términos concretos de esos principios a las legislaturas estatales que, por cierto, reiterando su inercia histórica de control sobre municipios, no instrumentaron de manera correcta el mandato constitucional, ni en 1977 ni en 1983, cuando la representación proporcional se generalizó a todos.[20]

Para los municipios, lo trascendente de esta reforma constitucional es que la política municipal se convirtió en espacio de disputa para los partidos políticos *nacionales*, bajo el predominio de sus actores y de su agenda, lo cual ha persistido hasta el tiempo actual, 2016. Es habitual encontrar situaciones en donde partidos políticos con registro nacional —los de menor membresía, particularmente— carecen de representación municipal, pero funcionan como "franquicia" para participar en las elecciones municipales. Y del otro lado, actores políticos derivados de la política municipal y de su agenda pública, con la mayor legitimidad posible, pero impedidos a participar directamente en los procesos electorales municipales. Se comprende que estas reglas establecidas en 1977 crearan un modelo de representación política centralizado, "tutelado" desde la perspectiva municipal, heredero del paradigma carrancista sobre la política y el poder municipal.[21]

Los partidos políticos nacionales, en estas condiciones, durante el último tercio del siglo XX y lo transcurrido del XXI se posicionaron como las nuevas instancias que materializan la distancia entre sociedades municipales y el gobierno municipal, especialmente cuando su centralismo o grupos minúsculos deciden sus procesos internos, lo cual es práctica dominante. Por supuesto, existe en ellos un margen para la interacción con actores y agendas públicas municipales, pero no necesariamente más amplio que el viejo modelo corporativo y de partido único. Con la reforma constitucional de 1983 se redujo sustancialmente el control de estados y legislaturas sobre los municipios, pero no implicó directamente que las sociedades municipales asumieran un rol protagónico sobre su vida política y agenda de asuntos propios. La nueva mediación, por este motivo, quedó estructurada alrededor de los partidos políticos nacionales y su acción en la esfera local.

En esta materia, cabe agregar un aspecto fundamental que *no* evolucionó con la apertura de los procesos electorales por la vía de los partidos, pues su naturaleza es distinta: el ejercicio democrático de los gobiernos y administraciones municipales. El tema no se refiere a las funciones de constituir o a la representación social

---

[19] Reforma al artículo 115 de la Constitución: "De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes".

[20] Acedo, Blanca, *Representación política y sistemas electorales municipales*, México, CERE, 2000 (Col. Cuadernos de Debate de la Agenda de la Reforma Municipal en México).

[21] Recientemente, la figura de las candidaturas independientes ha empezado a abrir una vertiente alternativa, que tiene justamente mayores oportunidades de consolidación en la política y gobiernos municipales. Se trata de una experiencia joven, aún sujeta a las tradicionales presiones de los gobernadores, congresos locales y de los propios partidos políticos, pero que puede llegar a convertirse en la alternativa más sólida para la construcción genuina de la representación política local (sin excluir otros costos, por supuesto).

en el ayuntamiento, sino el *ser parte* y tener capacidad para orientar la agenda, las decisiones y la gestión municipal, es decir, su control democrático. Sin entrar en un análisis de esta compleja temática, quede asentado que la gestión pública municipal ha perdurado esencialmente en los parámetros del viejo autoritarismo: vertical, no participativa, sin rendición de cuentas, no transparente, con elevada concentración interna de decisiones y altas dosis de discrecionalidad, para no agregar su propensión a la corrupción y dilapidación de los recursos públicos.[22]

La nueva etapa de los partidos políticos en los municipios, que efectivamente evolucionó los procesos electorales locales, no tuvo un impacto directo en reformas *democráticas* de la gestión municipal, salvo experiencias y en momentos particulares. Lo anterior no significa ausencia de cambios en las administraciones municipales, que pueden ser muy notables en sus dimensiones, funciones, recursos, especialización operativa, por ejemplo; o en el plano de las relaciones intergubernamentales, en donde también tuvo efectos relevantes la nueva pluralidad política, especialmente a lo largo de la novena década del siglo pasado. El punto crítico aquí es la relación democrática de la nueva gestión municipal con la sociedad municipal. Por sus instrumentos y formas, el modelo de herencia autoritaria ha seguido vigente en esencia. Es decir, la presencia de los partidos políticos y su plural competencia se adaptó a ese tradicional modelo de gestión —al cual encontró perfectamente cómodo— y lo ha reproducido continuamente, en todos los casos.

En pocas palabras, en esencia sigue pospuesta la aspiración de la libertad municipal para definir y hacerse cargo de los asuntos propios, para controlar la agenda de prioridades públicas, para ser partícipe de las decisiones que respondan a esas necesidades, para supervisar el desempeño gubernamental y tener herramientas directas de rendición de cuentas. Ahora, en esta ocasión, a causa de la adaptación y reproducción de los partidos políticos basada en el modelo de gestión tradicional municipal, presidencialista y de inercias excluyentes, que hoy configura una simbiosis consolidada.

VI. 1983: GRAN REFORMA CONSTITUCIONAL EN MEDIO DE LA CRISIS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

La reforma constitucional en materia municipal de 1983, promovida por el gobierno de Miguel de la Madrid en medio de una crisis económica gravísima y con el mayor desastre en las finanzas del gobierno federal, encontró una alternativa en la descentralización y en particular en el municipio para atender las necesidades públicas que el gobierno federal no estaba en condiciones de proveer. Es decir, no fue esa la reforma municipal demandada por las sociedades municipales, ni siquiera por la

[22] Un análisis más amplio del tema se encuentra en Guillén López, Tonatiuh, "Democracia representativa y participativa en los municipios de México: procesos en tensión", en Selee, Andrew D. y Santín, Leticia (coords.), *Democracia y ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación pública en los gobiernos locales mexicanos*, Washington, Woodrow Wilson International Center, Agora, 2006, pp. 133-162.

incipiente pluralidad de los partidos políticos nacionales. No obstante, por su amplio espectro temático fue una medida trascendente que sentó las nuevas dimensiones para las *administraciones* municipales, que empezarían a madurar progresivamente durante los años ochenta y primera mitad de los noventa, del siglo XX.

Esta reforma fue una contribución decisiva para la consolidación de las administraciones municipales, en cuanto aparatos con mayores capacidades para incidir sobre el desarrollo local, lo cual potenció en especial a los municipios urbanos de mayor población y crecimiento económico. Cabe aclarar que el paradigma tutelado del municipio persistió sin el menor ajuste; de hecho, con la reforma, éste adquirió plena carta de naturalización, dominando categóricamente al debate sobre los alcances de la libertad municipal.[23] Con firmeza, la nueva etapa municipal y su dinámica se hizo depender de las leyes estatales y federales; y en su contenido central predominó la perspectiva operativa de la administración municipal. Nada de soberanía municipal; nada de las bases políticas del autogobierno local.

A pesar de su ubicación en el paradigma del *no poder municipal*, la reforma fue el impulso más notable del municipio en cuanto aparato proveedor de funciones y de servicios públicos. En la práctica, incrementó su peso relativo como actor del desarrollo local y factor decisivo para la vida cotidiana de la población, en comparación con los estados y el gobierno federal, que justamente reducía su presencia local obligado por la crisis de las finanzas públicas. Un recuento rápido de la reforma ofrece el siguiente panorama.

En el escenario intergubernamental, mejoró la defensa jurídica de los ayuntamientos ante los poderes estatales, medida que se fortalecía en la práctica por la naciente experiencia de alternancias políticas en los ayuntamientos y por la pluralidad de los congresos estatales. Desconocer autoridades municipales, por ejemplo, dejó de tener las facilidades del pasado. En esta misma dirección de cobertura al aparato municipal, la reforma afirmó la capacidad reglamentaria de los ayuntamientos, su función "cuasi legislativa", como se le ha llamado, lo que posibilitó un mapa jurídico propio (acotado, como se ha insistido), lo que también mejoró su entorno frente a los poderes estatal y federal.

Por otro lado, en el terreno de la integración de los ayuntamientos, es decir, el ámbito político de la reforma, se estableció el principio de representación proporcional para todos los municipios, disposición que la mayoría de las legislaturas estatales no acataron con el rigor obligado. Aún en estos días es factible debatir jurídicamente el distorsionado significado que tiene la "representación proporcional" en la mayoría de los estados del país en la integración de ayuntamientos. Por lo demás, este ajuste no anula la deficiencia ya indicada entre representación municipal y partidos políticos.

---

[23] "En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las Constituciones y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas". Miguel de la Madrid, exposición de motivos de la Iniciativa de decreto que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de diciembre de 1982 [SLM].

Los aspectos de fortalecimiento administrativo fueron muy importantes, con varios componentes. A la larga, el principal de éstos fue el económico, relacionado con los ingresos. Para comenzar, se reconoció la capacidad de los ayuntamientos para aprobar los presupuestos de egresos, una vez decididos los ingresos por las legislaturas estatales. En este rubro, fue de especial relevancia el traslado de los impuestos y contribuciones inmobiliarias a los municipios, que rápidamente mejoraron las finanzas de los urbanos y metropolitanos, dando sustancia a crecientes capacidades operativas de sus administraciones.[24] Se añadieron el rendimiento de bienes propios y los ingresos derivados de la prestación de los servicios municipales, así como otras contribuciones que pudieran asignar las legislaturas. Por último, el concepto de las participaciones federales también se volvió constitucional para los municipios, conforme a las modalidades establecidas por las legislaturas estatales; a lo largo de los años, éstas se han convertido en su principal rubro de ingreso.

De igual modo, la reforma fortaleció la gestión local mediante un listado básico de servicios municipales, que pudiera ser ampliado por las legislaturas estatales. En la práctica, la experiencia del último par de décadas es que esa lista quedó corta en comparación con las acciones públicas en las cuales el municipio se involucra *de facto*, evidentemente sin la respectiva anuencia de las legislaturas.[25] Entre el listado de funciones municipales, ha resultado decisiva su participación en el desarrollo urbano, que es donde sus capacidades instrumentales se materializaron con mayor escala, no necesariamente con la mejor pertinencia y calidad, por cierto, debido a otras deficiencias de diseño institucional que le han acompañado por décadas.

Entre esas graves deficiencias destaca la intensa rotación de su personal, vinculada con el cambio trienal de ayuntamientos. El mecanismo que permite el desajuste es la formal atribución de las presidencias municipales para nombrar y remover empleados con extrema discrecionalidad.[26] La iniciativa de reforma de De la Madrid incluyó modernizar la relación de los gobiernos municipales con sus trabajadores, considerando sistemas de servicio público de carrera en los municipios y estados. Lamentablemente —y de manera explicable— esa parte de la iniciativa *no* fue aprobada por el Congreso federal, pues anularía la práctica de los partidos políticos y de sus burocracias de asumir los cargos administrativos de estados y municipios como parte normal de todo nuevo gobierno: entre mayor sea la escala de esos cambios,

---

[24] Véase el balance realizado en Cabrero Mendoza, Enrique (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en los municipios urbanos de México*, México, CIDE, Miguel A. Porrúa, 1996.

[25] El conjunto de asuntos públicos abordados por los municipios es impresionante, tanto como la diversidad de modalidades mediante las cuales se proveen. Un panorama muy completo de esta práctica lo ha integrado el Premio Gobierno y Gestión Local desde 2000 y a la fecha (*http://premiomunicipal.org.mx*). Lo cual demuestra que, a pesar de todas las limitaciones institucionales, el municipio —sus sociedades y ayuntamientos— se involucran en los asuntos públicos locales de alguna manera, con o sin anuencias, en función de su agenda de prioridades. Como en los viejos tiempos, pudiera decirse que los vecinos abordan los asuntos compartidos, a pesar de que el mapa jurídico del entorno está hecho para acotar esa iniciativa social, especialmente si lo comparamos con el que posibilitaría el principio de soberanía popular.

[26] Para ampliar el análisis véase Merino, Mauricio (coord.), *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*, México, CIDE, Sedesol, 2007.

mejor, dice su regla no escrita. El costo es evidentemente alto, pues no es viable un aparato administrativo profesionalizado, ni siquiera en ocasiones capaz de guardar la mínima memoria administrativa y, menos aún, para desarrollar iniciativas de mediano y largo plazos.

Artículo 115, versión original de la iniciativa presentada por Miguel de la Madrid, 6 de diciembre de 1982:

> IX. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus servidores se regirán por las leyes que con base en sus Constituciones expidan sus Legislaturas, tendientes al otorgamiento y garantía de los derechos mínimos de éstos, a la implantación de sistemas de servicio público de carrera, el acceso a la función pública, la estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad social y las normas que garanticen la eficacia en sus labores, así como la solución jurisdiccional de controversias. Las propias Legislaturas expedirán los estatutos legales que de acuerdo con las mismas normas regularán las relaciones de trabajo entre los municipios y sus servidores. Los municipios podrán celebrar convenios para que instituciones federales o estatales presten los servicios de seguridad social a sus trabajadores.

Artículo 115, versión final, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de febrero de 1983:

> IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

En síntesis, el perfil actual de los municipios en México tiene por cimiento la reforma constitucional de 1983, al asentar la base jurídica más relevante de las últimas tres décadas. Y como todas las iniciativas que han contribuido al desarrollo municipal, su origen fue federal, no de los estados.

De igual manera, como todas las iniciativas federales que han requerido de un complemento por las legislaturas estatales, éstas hicieron lo posible por no desplegar todas las implicaciones jurídicas y de política intergubernamental que favorecieran al municipio. Una vez más.

VII. De administrar a gobernar: la libertad municipal por venir

En el tiempo reciente, los complementos más significativos que se hicieron al marco constitucional municipal fueron en 1999 y en 2014. En el primer caso, la iniciativa aspiró a perfeccionar el escenario heredado de 1983 en diferentes aspectos y, sutilmente, dar un paso adicional en el reconocimiento constitucional del municipio

como orden de gobierno, es decir, como poder público del Estado. No se consolidó esa transición, pero sí se incrementó la tensión conceptual del tema.

En buena medida, la reforma de 1999 expresó la evolución de los municipios transcurrida durante los noventa, que a través de la alternancia política en la práctica abrió un territorio que había permanecido soterrado: la política intergubernamental como un espacio de poder entre ámbitos de gobierno, conceptualmente prevista tanto por el municipio libre, como por el sistema federal mismo.[27] Es decir, en sí misma la política intergubernamental no era algo ajeno al arreglo constitucional, ni a la estructura del Estado. La novedad fue que surgiera como realidad material, expresada en un renovado discurso público sobre el federalismo, descentralización y autonomía municipal, junto con visibles actores políticos derivados de su inercia.[28] Fue un territorio del poder redescubierto y vuelto a ocupar, una vez que las redes del sistema de partido único y presidencialista terminaron su efecto sobre el espacio intergubernamental. A finales de los noventa se había consolidado una nueva estructura en las administraciones municipales y crecido sus capacidades instrumentales; de manera asociada, nuevos actores políticos surgieron de esta evolución, que se insertaron rápidamente en la política nacional con una agenda municipalista significativa.[29]

A grandes trazos, ese fue el contexto de donde surgió la reforma constitucional de 1999, que tampoco rompió con el paradigma del *no poder municipal*, pero logró añadir un punto adicional de tensión al cambiar la palabra "administrado" por "*gobernado*" en la fracción I del artículo 115.[30] Vale decir, por un lado indica que el

[27] Este importante debate sobre federalismo y autonomía municipal —hoy agotado entre dinámicas neocentralistas— durante los años noventa incluso generó encuentros nacionales para renovar al federalismo, participando directamente la Presidencia de la República, como fue el Foro Nacional hacia un Auténtico Federalismo, en Guanajuato, 29 de marzo de 1995. Incluso, se elaboraron dos programas del gobierno federal en la materia por la Secretaría de Gobernación: Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 y posteriormente el Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006. Los sexenios de Felipe Calderón Hinojosa y particularmente el de Enrique Peña Nieto abandonaron completamente el tema.

[28] Entre lo más significativo de la nueva política gubernamental es que surgieran asociaciones *entre* municipios, un evento improbable apenas unos años atrás. La Asociación de Municipios de México (1994), la Federación Nacional de Municipios de México (1996) y la Asociación de Autoridades Locales de México (1997). Posteriormente, los estados harían lo propio a través de la Conferencia Nacional de Gobernadores (2002). Cabe añadir que este territorio del poder intergubernamental es todavía incipiente y carece de reglas y de procesos institucionales. Las asociaciones de gobiernos, por ejemplo, son asociaciones *civiles*.

[29] Debido a los importantes cambios de este periodo municipal, que en general describen una etapa nueva entre administraciones y sociedades municipales, con innovaciones de gestión, ampliación de funciones y servicios, crecimiento de personal y recursos económicos, con mayor influencia sobre el desarrollo local y, no menos importante, con la generación de nuevos cuadros políticos y liderazgos, en conjunto, al periodo puede describirse como la *primavera municipalista*. Que no obstante sus logros, se encuentra hoy casi agotada, con pocas señales de movilidad política y, más grave, con frecuencia en un ambiente de deterioro y desprestigio del ámbito municipal. La causa principal está ligada a la no evolución de su desarrollo institucional con perspectiva democrática.

[30] "Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine". Artículo 115, fracción I, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016.

municipio es un ámbito de *gobierno*, con poderes específicos, y al mismo tiempo no le reconoce ninguno derivado de sí, sino que todos son asignados y regulados por poderes soberanos externos. La nueva redacción en efecto mejora la apreciación del municipio entre las instituciones del mapa intergubernamental, pero deja pendiente el afinamiento de sus implicaciones jurídicas, especialmente aquellas que permitan en algún momento el pleno reconocimiento del municipio como espacio de ejercicio de la soberanía popular.

Adicionalmente, la reforma de 1999 introdujo precisiones y actualización de términos en varios aspectos, como en los servicios municipales y el desarrollo urbano; en las funciones reglamentarias; en el marco de controversias entre municipios y estados, entre otros. Con estas adecuaciones, la intensa trayectoria de las administraciones municipales acumulada durante los años noventa adquirió un marco constitucional más adecuado.

Por otra parte, en 2014 y en un contexto completamente diferente al de los noventa del siglo XX —ahora, con un municipalismo en declive— la aportación más importante de la reforma constitucional de ese año[31] fue la recuperación de la reelección inmediata de los integrantes del ayuntamiento, por una ocasión, la cual se había prohibido en 1932. En lo que toca a los municipios, la expectativa es que por esta vía electoral mejore el desempeño de las autoridades municipales y, eventualmente, su intervención sobre el desarrollo y calidad de vida de sus poblaciones, al posibilitar plazos más largos de gestión.[32] También se estima que reducirá el costo de la elevada rotación del personal municipal. Si bien algo de esas metas pudiera lograrse, lo cierto es que la naturaleza de estas problemáticas es de *gestión*, *administrativa*, que requieren medidas de este mismo carácter, así como del necesario involucramiento efectivo de la sociedad local sobre las políticas municipales. La reelección inmediata en sí misma no es una reforma administrativa, ni social participativa, por lo que ambos procesos persisten como rubros estratégicos pendientes.

La reelección inmediata tendrá importantes repercusiones en los municipios y especialmente en la competencia electoral local. El conjunto de la política local y alguna franja de la administración seguramente experimentarán modificaciones, que habrá que analizar y medir sus aportes. Pero tal vez la apertura más interesante de la reforma constitucional de 2014 y para el futuro municipal sean las candidaturas independientes de ciudadanas y ciudadanos a los cargos municipales. Esta decisión es de particular trascendencia para los municipios, en donde la figura independiente tiene mayor capacidad de realizarse. Por lo pronto, puede valorarse por ser vía para

[31] Se trata de una reforma electoral de mayor alcance nacional, que no fue diseñada explícitamente para los municipios, pero que abarcó los cargos de elección municipales. *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014.

[32] Cabe notar el cuidado que los partidos pusieron para proteger sus intereses, en los procesos de reelección. "Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. *La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato*", artículo 115, fracción I (las cursivas son de la autora). Por los partidos, para los partidos.

la construcción alternativa de la representación ciudadana, por su potencial innovador en las administraciones municipales y por ser la herramienta más cercana para la construcción de una voluntad municipal, mejor articulada con su específica problemática. Considerando el escenario que actualmente ofrecen los partidos políticos nacionales a la representación municipal, la candidatura independiente es actualmente la única herramienta para mejorar esos procesos. Tendrá también sus limitaciones y experiencias fallidas, seguramente, pero como tendencia es una oportunidad de innovación que puede inducir la modernización de las administraciones municipales.

En todo caso, y como epílogo de este ensayo, puede confirmarse que la larga marcha del municipio mexicano no ha concluido. De hecho, el camino seguido durante el último siglo le ha mantenido distante del principio que originó su inscripción en el texto constitucional y que fue objeto de revoluciones y duras disputas políticas en nuestra historia: la libertad municipal. Objetivo aún por conquistar. Los actuales avances y logros palpables en la esfera municipal —muchos de ellos notables y valiosos— han sido construidos desde el paradigma de un *no poder* y de una sociedad municipal acotada en sus capacidades políticas y para el desarrollo. Al lado de los resultados notables, también están los desastres, en municipios que en especial siguen retratando al no control democrático de autoridades y administraciones; describen también la histórica desatención de los congresos locales sobre los asuntos fundamentales del municipio. Lamentablemente, en la coyuntura inmediata, la nueva reforma constitucional federal o ley federal en materia municipal carecen de los necesarios actores políticos que la impulsen, dentro y fuera de los procesos legislativos. Es decir, seguimos frente a una gran oportunidad sin ejercer a plenitud: la democracia y el desarrollo locales, que son piso esencial de estos mismos procesos a escala nacional.

SISTEMA TRIBUTARIO

Fausto HERNÁNDEZ TRILLO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El camino hacia la centralización tributaria*. III. *El fortalecimiento de los impuestos directos*. IV. *Baja capacidad fiscal: los constantes intentos de reformas (1950-2012)*. V. *¿Por qué han fracasado las reformas fiscales hasta 2012?* VI. *Epílogo: la reforma de 2014*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El pago de impuestos es una obligación en cualquier sociedad. En el caso mexicano la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde su promulgación en 1917 lo ha contemplado a través de la fracción IV del artículo 31: "Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: …IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". Al día de hoy (29 de enero de 2016) en esta misma fracción IV del artículo 31 se lee: "[Son obligaciones de los mexicanos:] Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los estados, de la Ciudad de México y del municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". Como puede observarse, la obligación de sufragar el gasto público se encuentra desde 1917 pues la fracción correspondiente sólo presenta un pequeño cambio al introducir la figura de la Ciudad de México.

El medio más común y con potencial recaudatorio para contribuir a los gastos públicos es mediante los impuestos, por ello en este ensayo nos enfocamos a ello.[1] La historia del sistema tributario de los últimos cien años es compleja y, como cualquier política pública, se forma con la interacción de numerosos actores: políticos que buscan el apoyo de ciertos sectores; de burócratas y tecnócratas que tienen intereses de índole político y económico; y, de grupos de poder. Asimismo, es menester perca-

* CIDE.

[1] Es decir, ignoraremos las contribuciones a la seguridad social, los derechos, productos, y aprovechamientos.

tarse que existen divisiones al interior de cada uno de estos grupos y que raramente un grupo o individuo (incluso durante el exacerbado presidencialismo mexicano de la segunda mitad del siglo XX) se ve libre de restricciones en la toma de decisiones o en la propia implantación de sus funciones.

En concreto, existen grupos de poder como sindicatos, empresarios, e incluso gobiernos extranjeros que siempre intentarán satisfacer sus intereses y la mayor de las veces el diseño e implementación de la política pública observada es sólo el resultado de esta correlación de fuerzas. Si bien la Constitución nos marca la pauta de que el sistema debe ser proporcional y equitativo, ello no siempre se alcanza por esos motivos.

Más aún, hoy hay un cierto consenso académico que la equidad debiera alcanzarse también por el lado del gasto público, es decir, que esa característica puede en principio obtenerse consolidando el ingreso y el gasto públicos. No obstante, esto escapa del alcance del presente documento.[2]

Dicho lo anterior, es menester hacer notar que la política fiscal es tal vez una de las canchas donde el juego político se aprecia mejor. En todo caso, lo que hoy día se observa es sólo un equilibrio que se alcanza como un resultado de la correlación de fuerzas descrita. Por ello, el análisis de los impuestos requiere de un marco que lo guíe. Aquí partimos de que, en mi opinión, son tres los fenómenos que caracterizan de manera general mejor a dicha historia.[3]

El primero es un tortuoso camino hacia la centralización tributaria, en detrimento de los estados y municipios. El segundo es un largo proceso para definir una estructura [¿adecuada?] de impuestos, es decir, la senda para encontrar la combinación entre impuestos directos (sobre las utilidades e ingresos de las personas) e indirectos (más comúnmente sobre el consumo). Finalmente, una sombra presente a lo largo de todo el siglo es la persistente baja recaudación fiscal, sobre todo si se mide comparativamente con otros países. Este documento se estructura de acuerdo con estos tres fenómenos, los que a continuación se examinan. Al final, a manera de epílogo, se examina la reforma fiscal de 2014.

II. El camino hacia la centralización tributaria

El centenario experimentó, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XX, un incremento de la participación del gobierno federal en los ingresos del sector público, en detrimento de los estados y municipios.

---

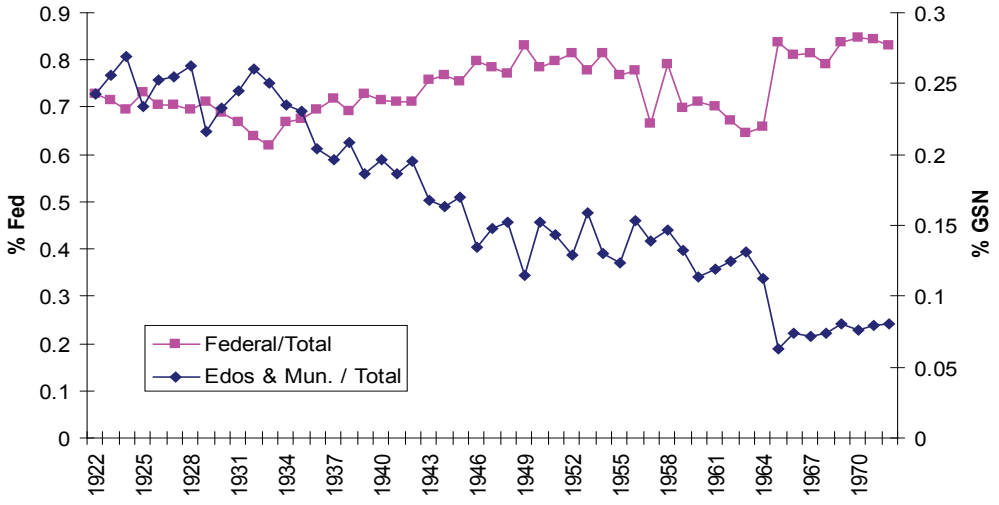
[2] Para una discusión al respecto, véase Hernández, Fausto, "El objetivo *versus* los instrumentos: reforma verde para la igualdad". Mimeo, Chile, CEPAL, División de Desarrollo Sustentable y Cambio Climático, 2016a.

[3] Que se exponen de manera detallada en Hernández, Fausto, "Las finanzas públicas en el México pos-revolucionario", en Kuntz, Sandra (coord.), *Historia económica general de México: de la Colonia a nuestros días*, México, El Colegio de México, Secretaría de Economía, 2010.

Como se aprecia en la gráfica 1, la participación del gobierno federal en el total de ingresos pasa de 72% en 1922,[4] a 83% en 1972. Por su parte, la de los gobiernos subnacionales pasa de 24% a 8% para los mismos años. Es decir, en este periodo los gobiernos subnacionales (GSN) pierden dos terceras partes de su participación. Debe aclararse que estas cifras no incluyen al Distrito Federal, de aquí que no sumen 100%. Peor aún, para finales del siglo y hasta el día de hoy la participación del gobierno federal en los ingresos presupuestarios se incrementaría a 96%, mientras que la de los locales alcanzaría sólo un modesto 4%, incluyendo el Distrito Federal como parte de los GSNs, lo que dramatiza aún más el fenómeno.

La explicación a este suceso se encuentra todavía sujeta a un buen número de controversias. La principal pregunta que se ha planteado en la literatura es por qué los estados accedieron a renunciar a la recaudación de sus más potentes potestades tributarias.[5] Para revisar las posibles respuestas, esta sección se divide a su vez en dos. Primero se describen brevemente los principales acontecimientos que llevan hacia la centralización tributaria, para después, en el segundo apartado, abordar sobre las posibles causas y consecuencias que le impriman cierta lógica a dicho fenómeno.

GRÁFICA 1
Ingresos federales vs. subnacionales (% del total)



FUENTE: Elaboración propia con base en Aboites (2003).

[4] Sólo como referencia, en 1890 el gobierno federal recaudaba el 74.7%. Sokollof, Kenneth y Zolk Eric, "Inequality and the Evolution of Institutions of Taxation: Evidence from the Americas", Mimeo, 2004.

[5] Díaz Cayeros, Alberto, *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2006.

1. *Los cambios después de la promulgación*

A riesgo de reduccionismo, la historia de la centralización tributaria puede resumirse revisando las tres convenciones fiscales.[6] La primera tuvo lugar en 1925, la segunda en 1933 y, finalmente, la tercera en 1947. Se puede decir que el argumento general para realizar las tres era ordenar el sistema tributario mexicano, pues se consideraba que existía una anarquía fiscal, definida ésta como "concurrencia de los diversos sistemas tributarios sobre una misma fuente de riqueza". De aquí que el gobierno federal se haya propuesto armonizar y unificar el sistema tributario.

El desorden era tal que se conoce por ejemplo que permanecían más de 300 impuestos al comercio y a la industria, que obstaculizaban el libre tránsito de mercancías entre las distintas entidades del país. Más aún, hasta 1929 existía el impuesto a la circulación de mercancías llamado "alcabala", lo que dificultaba la creación de una estrategia de industrialización y de fortalecimiento de un mercado interno. Si se quería la expansión de este último, era necesario eliminarlas.

En efecto, hasta esa fecha las potestades tributarias de los estados federados eran principalmente impuestos sobre la propiedad, en particular, la tierra; impuestos a la industria y comercio y, finalmente, en menor medida, algunos impuestos especiales. La combinación de éstos variaba de una entidad a otra. En este sentido se puede afirmar que los estados ejercían su "poder de gravar" con efectividad y libertad. Debe destacarse que de la recaudación por parte de los gobiernos locales existía una proporción que debía transferirse al gobierno federal, llamada la *contribución federal*. Ésta se redujo del 25% antes de 1929 a 20% posterior a esta fecha y se elimina definitivamente a partir de 1947.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en su afán de ordenar y fortalecer las finanzas públicas, utilizó la introducción en 1925 del impuesto sobre la renta (del que se hablará más tarde), pero también buscó la homogenización de los impuestos a la industria.

La tercera convención planteaba tres propósitos. Primero, elevar la ya para entonces persistente baja recaudación fiscal; segundo, lograr una equidad en la carga fiscal; y, tercero, simplificar y unificar la gran diversidad de gravámenes existentes en los tres niveles de gobierno. A pesar de la oposición de algunos estados, ésta logra que prácticamente todas las entidades federativas firmaran los convenios y finalmente cedieran sus facultades de recaudación, cuando ya muchas de las haciendas estatales se encontraba en pleno debilitamiento, dado que este proceso llevaba aproximadamente 20 años. El año de 1947 es la fecha que marca el "parteaguas" de la concentración de los impuestos en el gobierno federal.

La estrategia para llevar a buen puerto los objetivos de la Convención Fiscal de 1947 incluyó, principalmente, dos actividades. Primero, se introdujo el impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM),[7] que reproduce buena parte de las características

[6] Una revisión de las tres convenciones se puede encontrar en Aboites, Luis, *Excepciones y privilegios: modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972,* El Colegio de México, 2003, y Díaz Cayeros, Alberto, *op. cit.*

[7] Los estados fijaban una parte de la tasa y el gobierno federal otra parte.

de un impuesto sobre ventas. De esta manera los estados que accedían a coordinarse con la federación recibían, independiente a las participaciones, ingreso por este concepto. Segundo, se eliminó la contribución federal y tomó fuerza el movimiento contrario, es decir, el otorgamiento por parte del gobierno federal de una participación de los ingresos captados por la federación hacia los locales.

Observe que a pesar de que para estos años ya existe un alto grado de centralización tributaria, ello no soluciona algunos de los problemas económicos de la recaudación de impuestos, como son los efectos cascada que permanecen con el ISIM. De aquí la necesidad de volver a plantear una solución a esta problemática más tarde, hacia fines de la década de los setenta, cuando se elimina el ISIM y se introduce el IVA, un impuesto implantado a nivel federal. Este último hecho concluye, pues, el proceso de centralización tributaria.

2. *Las interpretaciones*

La interpretación política es la dominante ya que el tributo se considera para muchos la liga entre la política y la economía. En este sentido son varias las hipótesis que destacan. Primero, ante el desorden social y político existente en la posrevolución, era necesario un Estado fuerte capaz de restablecer el orden; y ello sólo podía conseguirse con un gobierno federal poderoso en el sentido económico. Por ello, era fundamental que la fuerza tributaria recayera sobre este orden de gobierno; como se sabe, la tributación puede ser vista como un instrumento de coerción, bien hacia las personas o grupos empresariales o hacia las entidades subnacionales cuando se encuentra centralizado. Por esto, la sugerencia de que para restablecer el orden político y social, era imprescindible contar con una herramienta como ésta.

Una segunda interpretación que se relaciona estrechamente con la anterior, pero es sutilmente distinta, proviene de la posibilidad de contar con un alto poder político *per se*, iniciado desde la era porfiriana. Esta hipótesis se asocia con el objetivo de un Estado autoritario, el que no necesariamente buscaba restablecer algún tipo de orden, sino simplemente ejercer un poder en su propio beneficio. Esta ruta trata a la centralización más como una conquista —a los estados y municipios— que como un proceso de negociación.

En contraste, la otra línea de investigación se pregunta por qué le convino a los estados renunciar, aun gradualmente, a sus potestades tributarias. Si bien es cierto que el proceso enfrentó muchas resistencias, especialmente de aquellos estados perdedores con la centralización (los petroleros y los del norte), al final, después de poco más de 20 años de presiones, todos ceden. ¿Cuál fue realmente el incentivo para que esto sucediera? La mayor parte se inclina, de manera implícita, en la "voracidad" del gobierno central autoritario convirtiendo indirectamente en víctimas a los GSNs, es decir un Leviatán. Recientemente, sin embargo, se ha tratado de dar respuesta alternativa al fenómeno.

Díaz Cayeros sostiene que, al centralizarse, el político local podía protegerse de mejor manera de la competencia en elecciones locales y mercados económicos. Esto fue posible gracias a la formación de un partido hegemónico que posibilitó un

equilibrio político en el que la élite retenía su aspiración política por medio de una nominación de dicho partido, a cambio de cooperar con aquéllos a nivel nacional. Por tanto, estos dos elementos eran primordiales para solucionar el problema institucional de fragmentación regional del país. Sin embargo, había que diseñar un mecanismo creíble que permitiera satisfacer, además de las aspiraciones de los políticos locales, sufragar y financiar los gastos de las entidades. Este instrumento fue el sistema de coparticipaciones federales.[8]

La otra cara de la moneda es el *punto de vista económico*. Desde esta perspectiva, el proceso de la centralización fiscal era necesario si se quería lograr el desarrollo económico nacional. El argumento se basa en la eliminación de las restricciones al comercio entre entidades con el objeto de fortalecer y ampliar el mercado interno, y con ello facilitar la industrialización del país, que a su vez requería de aquél al ser una estrategia de desarrollo hacia adentro, conocida como "industrialización por sustitución de importaciones". Adicionalmente, se encontraba el reto de corregir la anarquía fiscal, la que está estrechamente vinculada con la del desarrollo nacional.

Debe destacarse que, aunque es común sostener que a mayor descentralización mayor nivel de desarrollo, desde el punto de vista de teoría y evidencia empírica no existe una relación clara, en ninguna dirección, entre el grado de centralización (o descentralización) y el desarrollo económico.[9]

Conviene detenerse en el contexto internacional de la época para considerar otra hipótesis. Si bien es difícil establecer una analogía con los países industrializados, es importante anotar que México siempre ha mirado hacia fuera en estos casos y ello ha influido en el diseño de la política pública nacional. Así, era muy frecuente que los funcionarios mexicanos estuvieran al pendiente de lo que pasaba en el mundo, e incluso contrataban asesores de países que estaban en pleno desarrollo industrial (los más notables, pero no únicos, eran Chandler en los veinte y, más tarde, Kaldor en los cincuenta). De hecho, también en Estados Unidos se daba el fenómeno de recolección de impuestos muy descentralizada a fines del siglo XIX. Baste señalar que la participación del gobierno federal americano en los ingresos de todo el sector público pasó de 30% en 1920 a 67% en 1955.

Por eso, desde la década de los veinte los países europeos y Estados Unidos habían identificado algunos de los problemas inherentes en la aplicación de los impuestos por parte de los otros órdenes de gobierno. Se puede imponer tributos a los factores de la producción (tierra, trabajo y capital) los cuales generan ingresos. En este sentido, los teóricos de estos países encontraron que un impuesto sobre un factor que es móvil (por ejemplo, el trabajo o las utilidades de una empresa, dado que ésta puede cambiar su domicilio fiscal muy fácil) tiene desventajas sobre un factor que no posee movilidad (por ejemplo, la tierra). Estas características, en especial la de la movilidad, determinan en muy buena medida qué orden de gobierno es más efectivo y eficiente para recaudar la diferente gama de gravámenes.

---

[8] Díaz Cayeros, Alberto, *op. cit.*

[9] Quigley, John, "Fiscal Federalism and Economic Development: A Theoretical Overview", Mimeo, University of California-Berkeley, 1993.

En estructuras federales desde el punto de vista del ingreso, se ha mostrado en la literatura que los impuestos sobre factores de la producción móviles los debe recaudar el nivel central de gobierno. Por esto, una buena parte de los países industrializados, después de la crisis de 1929, y con las presiones de formar un Estado de Bienestar, comenzaron a replantear la distribución de potestades tributarias entre los distintos órdenes de gobierno que permitieran elevar la recaudación. En 1970, la recolección del ISR (personas y corporaciones) y el IVA representaron en promedio el 70% del total de impuestos para los países de la OCDE y eran (y son) recolectados precisamente por los gobiernos federales en la mayor parte de los miembros de dicha Organización. Es indudable que este referente influyó en el caso mexicano para centralizar los impuestos sobre factores móviles. Las distintas comisiones de expertos internacionales con las que se contaba así lo sugerían.

Si bien es cierto que no es posible atribuir a este motivo la centralización fiscal, sí es un factor que influyó, aunque sea de manera modesta, para ello. Éste ha sido frecuentemente ignorado en la historia de los impuestos mexicanos. La diferencia con respecto a otros países es que en muchos de ellos se aplicaron sobretasas a los impuestos señalados con anterioridad por parte de los gobiernos locales (sólo 50% de los ingresos totales de los estados en los países de la OCDE proviene de las participaciones, a diferencia de México donde dicho porcentaje ha ascendido desde 1950 a más del 90%); por otra parte, en dichas economías se diseñaron *además* esquemas no-tributarios que han arrojado cantidades importantes de recursos (16% de los ingresos de los estados provienen de estas fuentes en promedio para los países de la OCDE).

La interrogante entonces es por qué el gobierno central en México no dotó de dichos instrumentos a los GSNs de manera que hubiera menos dependencia de las participaciones federales, habiendo ya combatido la anarquía —concurrencia— fiscal. El argumento de que al gobierno nacional le convenía una mayor dependencia financiera del centro para usarlo como mecanismo de coerción (y así castigar a entidades, en caso de ser necesario) puede resultar elocuente. Pero lo que también debe quedar claro es que la hipótesis de la atribución *per se* de la recaudación del ISR y del IVA (o en un principio ISIM) vista de manera aislada sólo victimiza a unos y sataniza al otro; lo cierto es que no es claro que haya existido o exista un gobierno federal fuerte. En mi opinión, el fenómeno también se encuentra dentro de la lógica de teoría económica y de la evidencia internacional. Lo que debemos explicar es por qué no se diseñaron otros instrumentos, como en otros países, para fortalecer financieramente a los estados y municipios, sin incurrir en concurrencia tributaria. Ello pudiera deberse a la propia realidad de atraso del país así como a su división territorial o incluso a una oposición de los propios gobiernos subnacionales, lo que puede implicar un gobierno federal débil, en realidad.

Así, la hipótesis puede replantearse de la siguiente manera. El gobierno federal vio en las premisas teóricas y en la experiencia internacional una oportunidad para argumentar la conveniencia de centralizar al país tributariamente, pero siempre estando consciente de que con ello lograría que los gobiernos locales dependieran financieramente del centro, obteniendo así un mecanismo de coerción política importante. En cierto sentido se ubica aquí la hipótesis de la aparición de un "Estado Desarrollista".

De esta manera, resulta difícil decantarse por alguna de las hipótesis enunciadas; el fenómeno es muy complejo. Sin embargo, se puede afirmar que una combinación de los factores revisados aquí determinó en buena medida la distribución de impuestos entre los niveles gubernamentales. A continuación examinamos la segunda característica general.

III. El fortalecimiento de los impuestos directos

La segunda característica general de la política fiscal a lo largo del siglo XX es la mayor participación en el total de ingresos públicos de los impuestos directos. La gráfica 2 contiene de manera agregada la participación de los dos tipos de impuestos sobre el total nacional recaudado. Como ahí se puede observar, los impuestos directos van ganando terreno a los indirectos a lo largo del siglo hasta aproximadamente 1980, cuando se introduce el IVA.

Se puede decir que esta historia inicia a mediados de la década de los veinte con la introducción del Impuesto sobre la Renta (ISR) tanto a las personas físicas (ISRPF) como a las morales (ISRPM), aunque la unificación tributaria de los impuestos a la industria contribuyó para ello de manera importante.

La introducción del ISR se justificaba por varias razones. Primero, se le consideraba un impuesto con alto potencial recaudatorio; segundo, al ser de nueva creación, se implantó como un impuesto a nivel nacional, evitando así el problema de la concurrencia fiscal; tercero, debido a su naturaleza, era un impuesto por medio del cual se podía redistribuir la riqueza ya que la discriminación de tasas era posible, crecientes a distintos niveles de ingreso y utilidades, cualidad que calzaba de manera inigualable con el ideario político y social de la Revolución.

Por supuesto, hubo una feroz oposición a la implantación de este impuesto, sobre todo por parte de los comerciantes (algunos que incluso se ampararon en 1924), pero a la postre, sobre todo superada la crisis de 1929, a mediados de la década de los treinta, este tributo terminó por imponerse. El establecimiento de este impuesto puede verse como una muestra de que el Estado efectivamente tiene el "poder de gravar", es decir, fue una demostración de Obregón, a pesar de la intensa oposición de los comerciantes, que se puede ejercer tal poder. Tal vez sea el ejemplo más claro de la historia de México en este sentido.

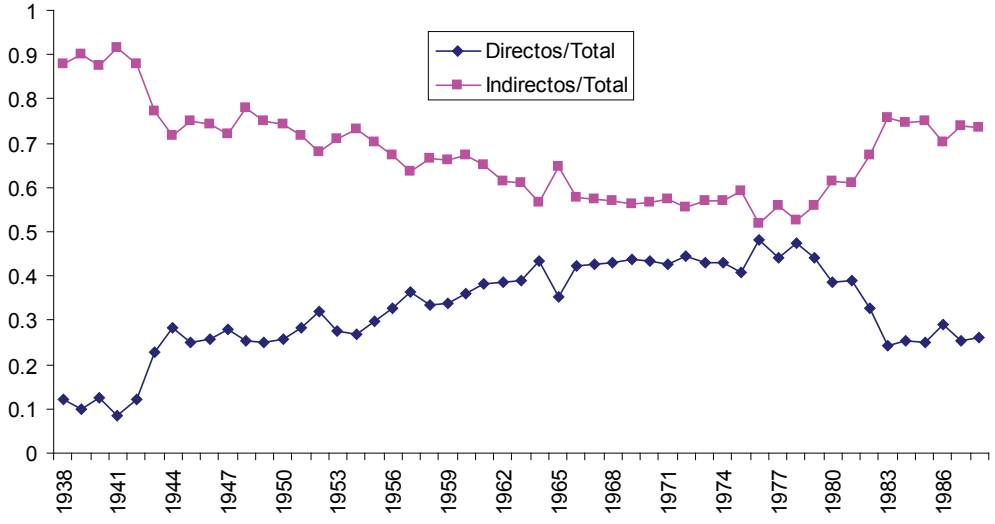
Su aplicación a nivel nacional y su potencial redistributivo resultarían después fundamentales para que se diera la centralización tributaria descrita en el apartado anterior. Además, este impuesto puede ser de fácil evasión si no se cuenta con los mecanismos adecuados de recaudación y fiscalización (ello es válido aún ahora). Por esto, la fiscalización descansó en mucho mayor medida sobre los cautivos: en palabras de *El Universal Gráfico* del 11 de agosto de 1929:[10] "este impuesto sólo se cobraba a los que tienen vigilancia directa de los agentes del gobierno… la mayoría de los

[10] Aboites, Luis, *op. cit.*, p. 150.

causantes… están fuera de la acción fiscal del gobierno". De aquí que siempre ha existido la percepción —fundada— de que la carga desde un principio ha recaído sobre los trabajadores, que se han convertido con el tiempo en contribuyentes cautivos.

Por lo mismo, este impuesto, excluyendo la crisis de 1929 y sus secuelas donde la recaudación fue muy baja por razones obvias, tardó en arrojar los resultados recaudatorios esperados (gráfica 2). Es decir, los esquemas de fiscalización tardaron en mejorarse, aunque sin alcanzar nunca niveles óptimos. Debe reiterarse que este tipo de impuestos requieren de una sofisticación importante para la correcta detección de la evasión. En este sentido no es aventurado decir que la infraestructura institucional apropiada para ello fue introducida sobre la marcha, aprendiéndose con el tiempo. Aún ahora existe un porcentaje elevado de evasión debido en parte a este fenómeno, de aquí que sea más fácil vigilar a los cautivos: trabajadores y empleados asalariados, como se evidenciaba en el Plan Sexenal de 1934.

GRÁFICA 2
Participación I. Directos vs. indirectos sobre total



FUENTE: Elaboración propia con base en Aboites (2003).

En adición, a lo largo del tiempo se han concedido numerosas exenciones y privilegios a distintos sectores de la economía (y con ello a grupos de presión). Sólo por citar un par de ejemplos: al inicio se excluía a los bancos con concesión federal; y, hubo discriminación de tasas por zona geográfica. Con el tiempo se sumaron otros sectores como el agrícola, el de autotransportes, y otras actividades relacionadas con el sector financiero (para promover ahorro, como capitalización, intereses y dividendos) y, por supuesto, aquéllas para mejorar el capital humano (educación y cultura).

Otro fenómeno importante que viene aparejado con la introducción de gravámenes directos es que indirectamente se transita de un esquema de impuestos al comercio exterior hacia impuestos de mercado interno. Esto es natural si se observa

que la(s) economía(s) después de la crisis de 1929 se cierra(n) al comercio exterior, y en particular, en América Latina se plantea la necesidad de desarrollar un mercado interno. Como se verá en la siguiente sección, a partir de 1980 se reconsidera la importancia de los impuestos indirectos, con la introducción del IVA.

Debe señalarse que si bien la recaudación fiscal aumentó con el tiempo a partir de la introducción de este gravamen (ISR), ésta permaneció en niveles muy bajos, con relación a los demás países.

IV. Baja capacidad fiscal: los constantes intentos de reformas (1950-2012)

El tercer elemento general que caracteriza la tributación mexicana durante el centenario es su persistente baja recaudación fiscal. Es muy común encontrar discursos a lo largo de todo el periodo afirmando que la recaudación era muy baja; éstos provenían de secretarios de hacienda o incluso de presidentes de la República. La lista incluye a todos los presidentes, desde Álvaro Obregón en 1924 cuando decreta y defiende el ISR, hasta Enrique Peña Nieto cuando manda su iniciativa de reforma fiscal en 2013. Es así que efectivamente el gobierno central registra importantes aumentos en la recaudación tributaria, pero siempre muy por debajo de los estándares internacionales (cuadro 1).[11]

Cuadro 1.
La Hacienda mexicana: comparativo internacional (cra PIB)

	1910	*1920*	*1930*	*1940*	*1950*	*1970*	*2000*	*2010*
Reino Unido	6.3	21	17.3	17.4	38.2	40.3	39	32.8
Italia	12.1		16.6	17.7	18.5	20.3	38	41.8
Francia	10.7	13.7	17.8	17.4	25.5	29.2	40	41.6
Alemania	3.6		18.9	36.5	25.2	26.5	38	35
España	8.3	5.7	9.8	9.3	7.8	11.5	38	31.5
Estados Unidos	1.7		3.6	5.7	13.6	19.8	24.5	24.1
México	3.1	4.2	5	5.7	6.9	8.3	10.3	11
Brasil		8.9		9.8	15.7		16	22.1
Argentina		7.2		9	18.1		14	22.9
Chile					15.3		19	21.2

Fuente: Aboites (2003), OCDE (2003), Estadísticas Internacionales FMI (2003), OECD Data Bank.

[11] Para otras cifras recientes, ligeramente distintas por las fuentes consultadas, pero en la misma dirección, véase Elizondo, Carlos, "In Search of Revenue: Tax Reform in Mexico under the Administrations of Echeverria and Salinas", *Journal of Latin American Studies*, Cambridge University Press, 1994, y para países industriales, véase OCDE (2003).

Como ahí se observa, la recaudación de México ha ido creciendo con el tiempo al pasar de 3.1% con respecto al PIB en 1910 hasta alcanzar la cifra de 8.3% en 1970.[12] Esta cifra se ubica en 9.7% en 1986, y ha permanecido en esos niveles a partir de ahí (10.3% y 11% en 2000 y 2010, respectivamente).

Sin embargo, cuando dichas cifras se comparan con respecto a países industrializados, nuestro país se ubica entre los de más baja recaudación desde 1910 hasta nuestros días. Incluso cuando se compara con países de América Latina, México se encuentra ya muy rezagado desde la década de los veinte. De este modo el reto *eterno* desde la promulgación de la Constitución de 1917, ha sido aumentar la cobranza tributaria.

Así, los factores que contribuyeron de manera considerable a aumentarla fueron, entre otros: *a)* la ya mencionada introducción del ISR en 1924 y los cambios que van aparejados como la unificación de impuestos a la industria, así como la inclusión de la acumulación de ingresos en este impuesto en 1961; *b)* la creación del ISIM en 1947, que promovió una mayor movilidad de factores y mercancías entre estados y, presumiblemente, con ello la ampliación de una base gravable nacional, aunque no suprimió la acumulación de pagos de impuestos efectuados en las operaciones de consumo; y, *c)* la implantación del IVA en 1980, que terminó con el efecto cascada remanente del ISIM.

Si bien es aventurado y reduccionista afirmar que esos fueron los factores, también es difícil identificar otros cambios que hayan coadyuvado a un aumento significativo sobre la recolección de impuestos. Indudablemente, hubo numerosas misceláneas que ayudaron a este propósito y, como afirman Gil Díaz y Thirsk,[13] muchas motivadas para simplificar la administración tributaria y que terminaron siendo marginales y pragmáticas, pero que tapaban huecos dejados en la ley. Por restricciones de espacio no se reseñan aquí.

La mayoría de estas acciones de la primera mitad del siglo van en línea con cambios ocurridos en otros países y aun así la recaudación, si bien aumentó, no lo hizo como se esperaba y acorde a lo que sucedía en la mayoría de las naciones, tanto industrializadas como de América Latina.

Desde nuestra perspectiva, corresponde estrictamente al gobierno federal el fallo-éxito de cualquier reforma a partir de la Tercera Convención Fiscal de 1947, pues hasta ésta las baterías se enfocaron a acabar con la anarquía y centralizar la política tributaria. Una vez conseguida ésta, se pensaba que sería más fácil llevar a cabo las reformas, máxime que a partir de esta Convención se contaba ya con un partido hegemónico, que posibilitaría cualquier cambio en la materia. La pregunta es ¿qué se hizo distinto con respecto a otros países, para que no se elevara en la misma proporción la recaudación? ¿Eran cambios que necesitaban antes de reformas del andamiaje institucional? ¿O lo que fallaba era la implementación? La respuesta

[12] Las cifras varían a menudo dependiendo de las fuentes. Para el resto del capítulo, aquí se usa la de *Estadísticas históricas de México*, INEGI, 1999.

[13] Gil Díaz, Francisco y Thirsk, Wayne R., "Mexico's Protracted Tax Reform", en Thirsk, Wayne R. (ed.), *Tax Reform in Developing Countries*, Washington, World Bank, 1997.

a estas interrogantes es muy complicada, pero debe encontrarse a partir de la Tercera Convención por lo expuesto anteriormente. Por esto, a partir de aquí se revisa la evolución a partir de 1950, ya que en adición, en este periodo se da un "parteaguas" de la propia economía mexicana, a saber, el tránsito de una economía agrícola a una industrial y, más tarde, de servicios.

Primero, debe tenerse en mente que, para la centralización de los impuestos, hubo que realizar numerosas concesiones a estados y municipios, ya que ello no se da sin una negociación ardua en la que debe haber un mecanismo compensatorio convincente. El surgimiento del nuevo sistema de coordinación fiscal entre órdenes de gobierno contiene ya elementos que no se dieron en otros países, sobre todo unitarios, donde, por ejemplo, se elevó a rango constitucional la atribución y distribución de potestades tributarias. En contraste, en México todo el proceso se ha hecho con base en convenios entre los distintos órdenes de gobierno, donde es común que las responsabilidades de sus distintos gobiernos se diluyan.

En segundo lugar, con la forma como se dio la institucionalización del país, con un ejecutivo muy fuerte y con un partido único dominante, se fortalecieron los grupos de interés (antes dispersos), con los cuales había que negociar cualquier cambio en la materia. De aquí que, con todo y partido hegemónico, no se pudieron llevar a cabo las reformas fiscales deseadas desde la tercera convención fiscal.

Además, la introducción del ISR se hizo con tasas muy bajas (no para la época), en contraste, a nivel internacional, sobre todo a partir del surgimiento en Europa del Estado del Bienestar, se fueron incrementando de manera notable. En México, cada elevación se hizo con diversas concesiones a ciertos sectores, sea por presión y su peso dentro de la economía nacional, sea por clientelismo político, o incluso, por "prescripción económica" (sectores considerados como estratégicos). Así, lo que en muchos países significó un aumento de tasas en ISR guardando la equidad vertical y horizontal, en México éstas se elevaron más lentamente y con tratamientos especiales que terminaron por impactar su incidencia y su potencial recaudatorio.

Con todo, a partir de 1950 el discurso donde se planteaba la necesidad de incrementar la de por sí baja recaudación fue y sigue siendo recurrente, lo que sorprende dadas las constantes concesiones en la materia hacia los distintos grupos de interés. Debe admitirse que han existido numerosos cambios en la política tributaria, pero prácticamente, con excepción de la introducción del IVA y su pronta centralización, ninguna ha sido lo suficientemente recaudatoria, incluyendo la de 2014. Gil y Thirsk[14] incluso resumen todos los intentos entre 1947 y 1970 como reformas guiadas por la practicidad administrativa, que probablemente al menos detuvieron una caída mayor de los ingresos públicos. No obstante, el intento en dicho periodo más importante se dio en 1964.[15]

La reforma no pasó como se esperaba, con lo que las proyecciones de un aumento de los ingresos públicos se vinieron para abajo. En 1970 el problema per-

[14] *Idem*.

[15] Con frecuencia el discurso se legitimaba con la contratación de asesores extranjeros. Esto es, para dar validez a las propuestas se contaba con el consejo de alguien reconocido (como Kaldor).

sistía, por lo que ahora, con la entrada del presidente Echeverría,[16] y con un rol creciente de la intervención del gobierno en la economía, se hacía necesario lanzar nuevamente una reforma que elevara los ingresos del sector público. De esta forma, se contempló de nueva cuenta una reforma. Por algún motivo que no se conoce, esta reforma ni siquiera se presentó al Congreso.[17] Con todo, hubo algunas acciones en la materia, sobre todo del lado de los impuestos especiales y del ISIM, que pavimentaron el camino para la posterior introducción del IVA en 1979.

La administración del presidente López-Portillo introdujo el IVA y reformó el sistema de coordinación fiscal. En un inicio el IVA lo recaudaron los estados; posteriormente, con los ingresos petroleros renunciaron totalmente a su facultad administrativa de recaudar el ISR y el IVA, así como los distintos impuestos especiales sobre producción y servicios (IEPS). Aunque la recaudación de este impuesto se incrementó alrededor de 18% (que confirma que el gobierno central es mejor en la recaudación de éste), el aumento no permitió que con respecto a otros países se redujera la brecha. Sin embargo, esta administración contó con un hecho que le favoreció enormemente, el descubrimiento de pozos petroleros que incrementaron los ingresos del sector público de manera considerable. A pesar de que estos ingresos ya eran de mucha utilidad desde la expropiación petrolera, la dimensión que alcanzó en esta administración marcó una pauta: excesivo endeudamiento y déficit fiscal que provocaron una crisis financiera, la peor en México después de 1929.

Sin embargo, la "década perdida" marcó el inicio de una nueva estrategia de desarrollo, con una inserción agresiva del país a la economía global y una importante desregulación económica, que hacía que el sistema tributario debiera cambiar. Los grados de libertad se reducían porque esos fenómenos le imponían restricciones, de otra manera no se podía jugar a ser global. Por ello, la administración del presidente Salinas trató de llevar a cabo una reforma fiscal pro-empresarial en la que se planteó un solo objetivo: ampliar la base gravable mediante reducción de la tasa de IVA (de 15% a 10%). Simultáneamente se intentó mejorar el aparato recaudatorio que se reconocía como ineficiente y anquilosado, a la vez de introducir un esquema de castigos más efectivo al evasor. Hubo quien incluso acusó al régimen de "terrorista fiscal". Si bien la recaudación mejoró, no lo hizo como se esperaba, y como porcentaje del PIB la carga siguió ubicándose por abajo del 11%. La última administración del siglo, a raíz de la crisis financiera desatada en diciembre de 1994 sólo pudo incrementar la tasa del IVA a 15%. En materia administrativa se pensaba que con un órgano recaudador, por separado de la SHCP, se incrementaría la recolección tributaria, por lo que en 1997 se crea el Sistema de Administración Tributaria (SAT). Desafortunadamente, sigue siendo muy dependiente *de facto* de la SHCP y el cambio para fines prácticos ha sido cosmético.

---

[16] Para detalles de toda la reforma propuesta por Echeverría, véase Solís, Leopoldo, *Economic Policy Reform in Mexico: a Case Study for Developing Countries*, Nueva York, Pergamon Press, 1981.

[17] Elizondo argumenta que hay dos hipótesis en este sentido. Una, que la reforma era muy costosa, sobre todo en términos de la oposición del sector privado; y, dos, que el presidente sólo la utilizó como parte de su discurso populista, anti-empresarial, y ni siquiera estaba interesado en ella. Los detalles de la reforma se encuentran ahí. Elizondo, Carlos, *op. cit*.

Después de todo esto, la recaudación fiscal,[18] no se ha incrementado y ha permanecido en poco menos de 11% hasta 2006 y cerca del 12% en 2015, la más baja del continente con excepción de Haití. Hay quienes argumentan que los constantes cambios misceláneos sí ayudaron cuando menos a detener una caída que hubiera sido desastrosa y que hoy día existe un sistema tributario más moderno. Cierto, pero también hay quienes argumentan que las constantes misceláneas inhiben la recaudación, y que su ventaja de tapar huecos se ve mermada por mayores desventajas: *a)* porque generan incertidumbre en los agentes; *b)* se está más sujeto a cabilderos cuyo propósito es generar huecos; *c)* dificulta la fiscalización al no poder generar sistemas homogéneos, y *d)* si existen problemas estructurales, las misceláneas los hace perder de vista.[19]

El reto sigue siendo elevar la recolección de impuestos no-petroleros a niveles siquiera cercanos a países de la región con similar grado de desarrollo, y que la carga no recaiga todavía más en los cautivos que, como hemos revisado, son los que históricamente han financiado al país.

V. ¿Por qué han fracasado las reformas fiscales hasta 2012?

Hay poco espacio para analizar los éxitos y fallas de cada una de las propuestas fiscales que hubo en la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, creemos que existen explicaciones generales y comunes que las caracterizarían. A continuación revisamos las principales que ha arrojado la literatura.

Primero, vale insistir que el sector privado en México adquiere voz importante a partir de la Tercera Convención Fiscal, a la que fue invitado. A partir de este momento su participación política es más activa y organizada. En parte porque durante la primera mitad del siglo no se encontraban tan cohesionados posiblemente porque la tributación estaba fragmentada y solamente se relacionaban con los ejecutivos estatales. A partir de la institucionalización proveniente de la Revolución, con un partido hegemónico que fue capaz de corporativizar los distintos grupos, incluyendo el empresariado, y con la misma centralización tributaria, los empresarios se vieron en la necesidad de organizarse y negociar o enfrentar a un solo agente, a saber, el gobierno federal. En este sentido, la centralización tributaria por parte del gobierno facilitó la negociación de los distintos grupos de poder. En adición, se estableció una especie de colusión o alianza entre el sector y el gobierno central. Es decir, a cambio de algunas concesiones —fiscales, entre ellas— se daba apoyo y soporte político al gobierno. Esto explica un sinnúmero de exenciones y tratamientos especiales en distintas épocas de la historia.

[18] Esta cifra no incluye renta petrolera, ni contribuciones a la seguridad social.

[19] Hernández, Fausto, "El reto de las finanzas públicas mexicanas", Mimeo, Instituto Belisario Domínguez, Cámara de Senadores, México, 2016b.

Con esta alianza, el grupo empresarial pudo introducir funcionarios públicos, llamados a veces tecnócratas, cercanos y afines a ellos.[20] A éstos en la literatura se les ha llegado a considerar en ocasiones como representantes del sector al interior del gobierno. A tal grado que, a partir de esa época, es difícil que alguien llegue al tesoro mexicano si no está aprobado ("palomeado") por este sector. Esto indudablemente que no es el motivo principal, pero sí ha influido.

Además, a pesar de que durante esa época la economía se encontraba relativamente cerrada a la movilidad de capitales, el sector había ya dado muestras que podía "castigar" al gobierno con un ataque especulativo, es decir, con la fuga de capitales como instrumento de presión.

Segundo, la modernización de México planteada en la posguerra implicó un modelo basado en la industrialización del país (el llamado *modelo de sustitución de importaciones*), el cual requirió que el gobierno, con criterios muy vagos que a la postre le permitían mucha discrecionalidad, definió qué industria estimular para alcanzar el objetivo final.

Ello implicó subsidios y tratamientos especiales a ciertos sectores, en particular, y de manera más general, aplicarles tasas bajas para atraer inversión. El problema es que, cuando se introducen estos mecanismos, a la larga es muy difícil removerlos y se arrastran por periodos de tiempo muy amplios.

Tercero, un movimiento obrero fuerte también fue importante en frenar algunas de las reformas fiscales e incluso generó subsidios fiscales importantes que aún ahora existen, por ejemplo, el crédito al salario, que se introdujo para compensar a los trabajadores a cambio de abstenerse de solicitar un incremento salarial.

Cuarto, un elemento que determina en alguna medida cualquier política fiscal es el contexto internacional y México no ha estado exento de ello en distintas etapas de la historia. Por ejemplo, Estados Unidos diseñó un programa de ayuda a México y América Latina denominado Alianza para el Progreso en el que para obtener algunos de los recursos era necesario avanzar en reformas como la agraria, la fiscal, educación y otras de corte urbano.

En otras ocasiones, los organismos internacionales son los que han emitido la recomendación. Por último, el grado de integración comercial y financiera con el resto del mundo es importante ya que se entra al juego de la competencia tributaria entre países.

Quinto, la ineficiencia —y corrupción— de nuestro aparato recaudador es también un común denominador en la literatura sobre el tema.

Sexto, existe una amplia literatura que sostiene que la calidad del gasto está relacionada de manera inversa a la recaudación. Es decir, la mala calidad del gasto induce a evadir y a eludir más, con lo que la recaudación se ve disminuida. A la vez, a mayor nivel de impuestos, mayor calidad de gasto debido a que quien paga más exige más.

[20] Elizondo, Carlos, *op. cit.*

Finalmente, se encuentra la llamada "enfermedad holandesa fiscal".[21] Ésta consiste en que los ingresos petroleros desplazaron los fiscales. Hernández y Zamudio[22] encuentran evidencia al respecto con datos de 1980-2000. La intuición detrás de esto es que los ingresos petroleros le dieron la comodidad al gobierno de no tener que incurrir en costos políticos para hacerse de recursos, con lo que no tenían que negociar agresivamente con los distintos grupos de presión.

En suma, esta tercera característica de baja capacidad fiscal estructural se debe también a una combinación de los elementos revisados a lo largo del documento.

VI. Epílogo: la reforma de 2014

El examen de la reforma de 2014 requiere de más espacio. Preliminarmente debe decirse que la premisa de la que partió el gobierno para proponer una reforma fiscal radica en que, dentro del Hemisferio Occidental, nuestro país es el menor recaudador de ingresos tributarios no petroleros.[23] Si bien éste es un hecho incontrovertible, lo cierto es que no puede ser un argumento. Como contrafactual considere a un país que posee un gobierno pequeño porque su Constitución le asigna un mínimo de obligaciones de gasto. En este caso no hay ninguna necesidad de elevar los gravámenes a la población y seguirá en la lista de los países que recaudan poco.

Ello nos conduce al argumento de que la reforma era necesaria porque los ingresos actuales del Estado no alcanzan para cumplir con las responsabilidades de gasto asignadas en la Constitución Política (artículo 31, fracción IV). Este argumento, combinado con el anterior, justifican ya una reforma fiscal si la recaudación tributaria es menor al tamaño de gobierno que se desea como sociedad, mismo que se encuentra plasmado en la Constitución.

Pero ello no significa que estos dos argumentos sean suficientes para plantear dicha reforma. Desde mi perspectiva, estos fueron los argumentos utilizados —con sus matices— al menos desde 1997 y hasta 2012. El resultado es de sobra conocido, no se pudieron aprobar, sino hasta 2014.

Igualmente importante es preguntarse si las obligaciones del Estado mexicano, las cuales se financian con los impuestos de los ciudadanos se han cumplido de manera eficaz y eficiente; y más aún, si el diseño e implementación de las políticas públicas ha contribuido al cumplimiento de las obligaciones de gasto.

---

[21] La enfermedad holandesa es un fenómeno en que el descubrimiento de nuevos yacimientos de petróleo en el Mar del Norte, desplazaron a las exportaciones no-petroleras en ese país.

[22] Hernández y Zamudio, *Evasión fiscal: el caso del IVA*, Sistema de Administración Tributaria, 2004, *www.sat.gob.mx*.

[23] El titular de la Unidad de Ingresos de la Subsecretaría de Ingresos la presentó de esa manera en el seminario de la Academia de Economía Política, llevado a cabo en la División de Estudios de Posgrado, de la Facultad de Economía de la UNAM en noviembre de 2013. La ponencia se encuentra en *http://www.amep-mexico.com/id35.htm*, consultada el 25 de septiembre de 2014.

La historia sugiere que si bien se han logrado importantes avances en materia económica, política y social a lo largo de los últimos 50 años, también es cierto que en el camino el Estado introdujo una serie de distorsiones y privilegios a distintos sectores de la sociedad: subsidios, tratamientos fiscales especiales, y prebendas a sectores clave. Y más todavía, algunas de las políticas públicas diseñadas recientemente no han rendido los frutos que se esperaban de ellas para lograr crecimiento económico, empleo, reducción de la pobreza e igualdad de oportunidades, a las que tenemos derecho los ciudadanos, a partir del momento mismo de nuestro nacimiento, y que resultarían en una mejor distribución del ingreso.

Entonces, una reforma fiscal debería plantearse como un intento de corrección en cuanto a los elementos de la estrategia económica que no han funcionado, sin desandar lo andado.

Nuevamente, considero que las anteriores propuestas recientes (entre 1997-2012) de reforma fiscal no intentaban un rediseño del quehacer público, pues sólo se planteaban como una necesidad proveniente de la reducida recaudación tributaria. No deseo caer en el cliché relativo a que no se proponía una reforma "integral" porque ello es una utopía.

Debe reconocerse que la reforma aprobada en 2014 se planteó de manera distinta, informando que su objetivo era cambiar la política social e impulsar el crecimiento por medio de infraestructura. En mi opinión aquí radica su mérito, incumplido. Igualmente importante es señalar que en repetidas ocasiones muchos actores de la sociedad sugirieron que una reforma fiscal debía estar acompañada de una nueva manera de hacer política pública.[24] Así, lo que es un cumplido a la actual administración, es un reclamo a las anteriores, quienes simplemente creían que con plantear la idea de que se recaudaba poco, era suficiente para hacer a la ciudadanía firmar un cheque en blanco.

De esta forma, los principales gravámenes sufrieron cambios importantes a partir de 2014; así, el IVA (homologación de tasas fronterizas), el ISR Empresarial (algunas exenciones y tratamientos especiales se removieron), el ISR Personas Físicas (se cambió la estructura de tasas para diferentes niveles de ingreso de manera que fuera más progresivo) y los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS) se vieron modificados (combustibles, plaguicidas y bebidas azucaradas y alimentos de alto contenido calórico) . Se esperaba que generaran una recaudación de alrededor de 1% del PIB adicional.

Asimismo, se limitaron las deducciones y exenciones; se introdujo un límite a las deducciones personales, igual al mínimo entre cuatro salarios mínimos anuales o 10% del ingreso bruto del contribuyente.

Por otra parte, se establecieron impuestos a los ingresos por dividendos y a las ganancias de capital por venta de acciones, con tasa de 10 por ciento.

En materia de enfrentar algunos de los privilegios a industrias específicas, las cuales se encontraban gravadas muy por debajo de los estándares internacionales, la reforma mejoró el régimen tributario de la industria *minera*.

[24] Véase, por ejemplo, Chávez, Hernández y López-Calva (2012).

Con el fin de fomentar la formalidad, se creó el Régimen de Incorporación, el cual aplica a personas físicas con actividad empresarial con ingresos de hasta 2 millones de pesos al año. La participación en ese régimen será por un máximo de 10 años, para que posteriormente los participantes se incorporen al régimen general. Por otra parte, se otorgaron descuentos en el pago de impuestos, en el caso de que los requisitos de declaración de información fiscal se cumplan.

La evaluación de la reforma fiscal aprobada debe darse en diversos flancos. Primero, si es lo suficientemente recaudatoria; segundo, en tanto si lo que se pretende en materia de política pública es lo apropiado para resolver el problema identificado; y tercero, si los instrumentos que se utilizaron son los más adecuados para la consecución de las metas.

Primero, desde el punto de vista recaudatorio es necesario decir que la reforma desde un inicio se planteaba recaudar un 1% del PIB adicional. Esta es una meta modesta, que no llevaría al país a los estándares internacionales y, más importante aún, no cubriría la operación del gobierno.[25] No se desdeña este incremento, pero no resuelve el problema. Más aún, debe reconocerse que los agentes aprenden, en especial en un país con un deficiente sistema judicial (y más generalmente un débil Estado de derecho). Una recaudación más elevada, inmediata a los cambios es natural, pero es de esperarse que posteriormente vuelva a su cauce original si no se diseña atinadamente (recuérdese la euforia que causó la introducción del impuesto a los depósitos en efectivo el primero y segundo años; en esta ocasión, cuatro años después tuvo que abrogarse por improductivo). En ocasiones, las medidas distorsionantes imposibilitan recaudación y se introducen debido a la desesperación e incapacidad del Estado mexicano para fiscalizar más eficientemente. El problema, de raíz, pudiera estar en la propia casa.

Segundo, si bien necesaria, la reforma fiscal aprobada no atacó uno de los principales problemas del país, a saber, combatir la informalidad. Por otra parte, existen medidas encontradas que por un lado la buscan combatir, pero por otro se promueve con la extensión de servicios públicos sin correspondencia fiscal.

Tercero, la reforma no es pro-crecimiento, y si bien no necesariamente la inversión responde tan negativamente a los cambios tributarios, tampoco es que su intención sea fomentarla, controlando por los otros determinantes de la misma. Es incluso plausible esperar que debido a la ausencia de un Estado de derecho sólido, a partir de 2017 los agentes hayan aprendido a darle la vuelta a algunos de los cambios introducidos. En este sentido, nuevamente, los perjudicados son los asalariados que no pueden recurrir a contadores y fiscalistas para realizar ingeniería tributaria, con el objeto de eludir las responsabilidades tributarias.[26]

Una consecuencia negativa, los argumentos para aprobar una reforma fiscal —la cual iba a ser una reforma social y pro-crecimiento— corren el peligro de desgastarse. Si, como es de esperarse, la reforma fiscal de 2014 no rinde los frutos esperados, será difícil que la ciudadanía "compre" nuevamente esos argumentos. En otras palabras, la oportunidad fue desaprovechada.

---

[25] Hernández, Fausto, *op. cit.*, 2016b.

[26] Hernández, Fausto, *op. cit.*, 2016a.

Como última reflexión es que una reforma fiscal debe aislarse, en ocasiones, de aspectos normativos y de posiciones ideológicas. Es necesario reconocer el ambiente, las restricciones y, más generalmente, el comportamiento de la economía antes de proponer alguna medida.[27]

A veces lo que parece una buena alternativa no rinde los frutos debido a no reconocer los vacíos legales; o bien, lo que parecía una medida progresiva termina por ser eludida por la vía de la globalización, perjudicando a los más débiles (*i.e.* se convierte en regresiva). Esperemos que esta reforma de 2014 con tintes de progresividad no termine arrojando resultados no esperados.

VII. Bibliografía

Aboites, Luis, *Excepciones y privilegios: modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972,* El Colegio de México, 2003.

Aboites, Luis y Jáuregui, Luis (coords.), *Penuria sin fin: historia de los impuestos en México siglos XVIII-XX*, México, Instituto Mora, 2005.

Díaz Cayeros, Alberto, *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2006.

Elizondo, Carlos, "In Search of Revenue: Tax Reform in Mexico under the Administrations of Echeverria and Salinas", *Journal of Latin American Studies*, Cambridge University Press, 1994.

Gil Díaz, Francisco, "The Incidence of Taxes in Mexico: A before and after Comparison", en Aspe, Pedro y Sigmond, P., *The Political Economy of Income Distribution in Mexico*, Nueva York, Holmes & Meier, 1984.

——— y Thirsk, Wayne R., "Mexico's Protracted Tax Reform", en Thirsk, Wayne R. (ed.), *Tax Reform in Developing Countries*, Washington, World Bank, 1997.

Hernández, Fausto, "El objetivo *versus* los instrumentos: reforma verde para la igualdad". Mimeo, CEPAL, División de Desarrollo Sustentable y Cambio Climático, Chile, 2016a.

———, "El reto de las finanzas públicas mexicanas". Mimeo, México, Instituto Belisario Domínguez, Cámara de Senadores, 2016b.

———, "Las finanzas públicas en el México pos-revolucionario", en Kuntz, Sandra (coord.), *Historia económica general de México: de la Colonia a nuestros días*, México, El Colegio de México, Secretaría de Economía, 2010.

Hernández y Zamudio, *Evasión fiscal: el caso del IVA*, Sistema de Administración Tributaria, 2004, *www.sat.gob.mx*.

Inman, Robert y Rubinfield, Daniel, "Designing Tax Policy in Federalist Economies: an Overview", *Journal of Public Economics*, North-Holland Elsevier, 1996.

[27] *Idem.*

QUIGLEY, John, Fiscal Federalism and Economic Development: A Theoretical Overview. Mimeo, University of California-Berkeley, 1993.

SOKOLLOF, Kenneth y ZOLK, Eric, Inequality and the Evolution of Institutions of Taxation: Evidence from the Americas. Mimeo, 2004.

SOLÍS, Leopoldo, *Economic Policy Reform in Mexico: a Case Study for Developing Countries*, Nueva York, Pergamon Press, 1981.

NACIONALIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN BANCARIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Francisco IBARRA PALAFOX*

SUMARIO: I. *Crisis económica y nacionalización bancaria*. II. *Elecciones de 1988 y los pactos secretos para privatizar la banca*. III. *La reforma constitucional para privatizar la banca. Trabajos preparatorios y acuerdos políticos*. IV. *La recepción de la reforma constitucional en los grupos de interés*. V. *La iniciativa presidencial de reforma constitucional en el Congreso de la Unión*. VI. *Supresión del servicio público y del régimen de concesión*.

I. CRISIS ECONÓMICA Y NACIONALIZACIÓN BANCARIA

Las crisis económicas de 1976 y 1982 debilitaron la base social del Estado mexicano al reducir los niveles de bienestar de segmentos significativos de la población y tensar la relación con el sector privado, con quien mantenía una alianza a través de un pacto corporativo. La política económica deficitaria de los gobiernos de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) agotó el modelo denominado del "desarrollo estabilizador" que permitió durante las décadas anteriores un crecimiento promedio del 6% anual; a partir de los setenta el país creció menos y dependió del endeudamiento.

Sin lugar a dudas la reforma constitucional para nacionalizar la banca fue una de las reformas más radicales al pacto constitucional de 1917; encuentra su origen en la crisis económica de principios de los ochenta, la más aguda hasta ese momento desde la gran depresión. El 1o. de septiembre de 1982, en su último informe de gobierno, el presidente José López Portillo informó a la nación que unas horas antes había firmado dos decretos; en el primero expropiaba la banca, en el segundo establecía el control generalizado de cambios. Estos decretos sorprendieron a la mayoría de la clase política, a los empresarios y a la sociedad en general. Un día antes

* Investigador y secretario académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

los bancos fueron tomados por el ejército, mientras el gobierno promovía un apoyo masivo a la nacionalización.

El decreto de nacionalización bancaria expropió por causas de utilidad pública, mediante una indemnización, las instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones que tengan en otras empresas, valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles e inmuebles, en cuanto fueran necesarios, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), propiedad de las instituciones de crédito privadas a las que se les hubiera otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito; la SHCP y en su caso el Banco de México, con la intervención que corresponda a las secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de Comercio, tomó posesión inmediata de las instituciones crediticias expropiadas y de los bienes que las integran, sustituyendo a los órganos de administración y directivos, así como las representaciones de dichas instituciones ante cualquier asociación o institución y órgano de administración o comité técnico; los servicios bancarios se transformaron en servicios públicos y los bancos en entidades de la administración pública federal mediante la titularidad de sus anteriores concesiones, sin ninguna variación.[1]

La nacionalización no sólo constituía una de las afectaciones bancarias más importantes del mundo, sino además era el último y más drástico recurso del presidencialismo mexicano para detener la crisis. Con ella concluyó el periodo expansionista y desarrollista del Estado mexicano, sería la última de las grandes expropiaciones.

De la Madrid, sucesor de López Portillo, se quejó de la medida expropiatoria, señaló que "la nacionalización de la banca no le aportó a López Portillo ni beneficio económico, ni provecho político", además de crearle un conflicto permanente con el sector privado. Según De la Madrid, la medida radicalizó y polarizó a la sociedad, creando "un ambiente conflictivo, un avispero que complicó y dificultó la labor de mi gobierno".[2] Algunos de los empresarios-políticos más sobresalientes nacieron de la oposición directa a la nacionalización bancaria, entre ellos Manuel Clouthier, candidato del Partido Acción Nacional (PAN) a la presidencia en 1988 y Vicente Fox, candidato a la presidencia por el mismo partido y presidente en el periodo 2000-2006.

II. Elecciones de 1988 y los pactos secretos para privatizar la banca

Si bien fueron diversas las causas que motivaron al gobierno salinista a iniciar la privatización bancaria, entre éstas, la intención de recomponer su relación con el

[1] Decreto que establece la nacionalización de la banca *privada*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 1o. de septiembre de 1982, disponible en: *http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4759759&fecha=01/09/1982*, última consulta el 6 de noviembre de 2016.

[2] De la Madrid Hurtado, Miguel, *Cambio de Rumbo. Testimonio de una presidencia 1982-1988*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 31 y 32.

empresariado mexicano (deteriorada después de la estatización de los bancos), la necesidad de obtener recursos para financiar otros programas de gobierno, el cambio de modelo económico y el redimensionamiento del Estado. También es significativo destacar que la elección de 1988 fue un detonador del proceso privatizador; la crisis poselectoral de ese año agregó incentivos para las negociaciones secretas entre el equipo de transición de Carlos Salinas y la cúpula panista.

Durante las semanas posteriores a la elección de 1988, el gobierno tardó en proporcionar el resultado definitivo generando un clima de tensión y confrontación que colocó en riesgo la viabilidad institucional del país; la oposición exigió la anulación de las elecciones y tras ello se puso en riesgo que el entonces presidente electo tomara posesión del cargo. Esta era la primera gran crisis constitucional desde el asesinato del general Álvaro Obregón en 1928, candidato electo a la presidencia.

La calificación de la elección presidencial, programada para el 10 de septiembre de 1988, era la última etapa del proceso electoral y sólo a través de ella sería posible el nombramiento del presidente electo. La calificación final por un cuerpo colegiado tan grande como la Cámara de Diputados, compuesta de 500 diputados en un ambiente de elevada crispación política, constituía una tarea de la mayor dificultad; la ligera ventaja del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en esta Cámara sobre el resto de la oposición en su conjunto ponía en peligro la calificación de la elección que este partido deseaba hacer en favor de su candidato. El PRI nunca antes enfrentó una calificación presidencial con apenas una mayoría simple.[3]

La elección presidencial que debía calificar la Cámara de Diputados (constituida en colegio electoral) se basaba en los resultados obtenidos por la Comisión Federal Electoral, según los cuales del 100% de las 54 652 casillas de votación, Carlos Salinas obtuvo el 50% de la votación, Cuauhtémoc Cárdenas el 31% y Manuel J. Clouthier el 17%.[4] No obstante estos resultados oficiales, otra visión muy diferente tenía la oposición quien por diversas vías mostraba cifras diferentes, por ejemplo, el centro de conteo y cómputo del Partido Mexicano Socialista (PMS) integrante del FDN, con 29 999 casillas computadas, reportó que Salinas sólo contaba con el 35.7% del total de los votos, Cárdenas el 38.3% y Clouthier el 21.4%.[5] Si bien la oposición contradijo las cifras oficiales, su principal debilidad consistió en el hecho de no poder proporcionar cifras completas; ninguno de los partidos opositores tuvo la capacidad de acreditar representantes en el 100% de las casillas electorales.

Ahora bien, la negociación de la calificación de la elección presidencial, última etapa para que Salinas asumiera la presidencia, fue cedida por el presidente De la Madrid al equipo de transición del propio Salinas. El futuro gobierno salinista no es-

[3] Las cifras oficiales y una síntesis de las elecciones de 1988, pueden encontrarse en Aziz Nassif, Alberto y Molinar Horcasitas, Juan, "Los resultados electorales", en González Casanova, Pablo (coord.), *Segundo informe sobre la democracia. México el 6 de julio de 1988*, México, Siglo XXI, 1990, pp. 138-171; Reyes Heroles, Federico, *La democracia difícil*, México, Grijalbo, 1991, pp. 191-198; y Loaeza, Soledad, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Opción leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 465-475.

[4] Loaeza, Soledad, *op. cit.*, p. 468.

[5] Woldenberg, José, "Las cifras y los votos: pistas para no irse con las fintas", *Cuaderno de Nexos*, septiembre de 1988, núm. 2, p. V, en *Nexos,* México, año XI, vol. 11, núm. 129, septiembre de 1988.

taba dispuesto a correr ningún riesgo y decidió acercarse al PAN para negociar. De conformidad con la labor periodística de Martha Anaya, el PAN y el PRI pactaron en una reunión secreta la calificación de la elección en favor de Salinas a cambio de la privatización bancaria y otras importantes reformas.[6] La cúpula del PAN pidió al gobierno de Salinas lo siguiente a cambio del voto de abstención del PAN en la calificación de la elección presidencial:

> Primero, un cambio en las leyes electorales. Sosteníamos que México no iba a tener capacidad de llevar mandos transparentes si no había cambios electorales, fundamentalmente un padrón que representara a los ciudadanos y que fuera inviolable; que hubiera un organismo ciudadano que no dependiera del gobierno y que los procedimientos electorales fueran precisamente inviolables. El segundo punto de fondo era el tema de darle viabilidad económica al país. Considerábamos que esa viabilidad económica iba a lograrse con una apertura económica y con que el campo fuera libre… *La tercera, que era un gran dolor y que fue lo que llevó a Maquío a entrar a la política, era la privatización de la banca. Qué regresara a las manos privadas!* La cuarta era que hubiera alguien que defendiera a los ciudadanos. Nosotros considerábamos que este era un país en el que habíamos sido abusados. El quinto punto era que hubiera relaciones con las iglesias… Bueno, eran las cinco peticiones. Eran muy claras, muy específicas. Decían en el PAN que si éstas se cumplían iban a dar premisas para que este país cambiara.[7]

Para cerrar la negociación, se concertó una cita con el mismo Carlos Salinas el 27 de agosto de 1988 a las 20:00 horas en la casa del empresario Juan Sánchez Navarro; a la cena asistieron Carlos Salinas con Luis Donaldo Colosio y Manuel Camacho, por el PAN lo hicieron Manuel Clouthier y Luis H. Álvarez.[8] Allí se pactó un compromiso político entre el equipo de transición entrante y la cúpula panista: los panistas no votarían en contra de la calificación de la elección de Salinas y, a cambio, el gobierno cumpliría con las cinco peticiones del PAN. Cabe señalar, en su momento, la opinión pública no fue informada de la reunión ni de los acuerdos pactados entre la cúpula panista con Carlos Salinas y su equipo de transición.

Negociar también le permitió al PAN, sin ganar la elección presidencial, poner en la agenda del gobierno algunas de sus principales propuestas, algo difícil de conseguir en un sistema de gobierno presidencialista que jurídicamente no preveía la conformación de coaliciones gobernantes. En segundo término, el PRI necesitaba establecer alianzas con un partido cercano a su proyecto de reforma político-económica que le permitiera no sólo gobernar y sacar adelante sus principales reformas, sino además legitimarse después de una elección tan controvertida como la de ese año. Así las cosas, PRI y PAN ganaban con su alianza, al tiempo que Acción Nacional se consolidaba por primera vez como el partido opositor que fungiría en las siguientes décadas siguientes como partido-bisagra de la política nacional.

---

[6] Anaya, Martha, *1988 el año que calló el sistema*, México, Random House Mondadori-Debate, noviembre de 2008, p. 98.

[7] *Ibidem*, pp. 101 y 102 (las cursivas son mías).

[8] *Ibidem*, pp. 102 y 103.

Finalmente, la elección de Salinas fue calificada por la Cámara de Diputados el 8 de septiembre con un total de 263 votos a favor por parte de los diputados del PRI y algunos diputados del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), 85 votaron en contra, mientras el resto de los diputados se abstuvo de votar al abandonar el salón de sesiones, entre ellos la mayoría panista.[9] Los resultados oficiales de la elección presidencial fueron los siguientes: de 19 091 846 millones de sufragios efectivos que representaban el 52% del padrón electoral, Carlos Salinas obtuvo 9 687 926 votos, correspondientes al 50.74% de la votación; Cuauhtémoc Cárdenas consiguió 5 929 585 votos que significaban el 31.06% de los votantes; Manuel Clouthier consiguió 3 208 584 votos equivalentes al 16.81% de la preferencia electoral; Gumercindo Magaña el 1% y Rosario Ibarra el 0.39%.[10] A ciencia cierta, no es posible conocer el resultado exacto de las elecciones de julio de 1988, las pruebas documentales principales, esto es, los paquetes electorales fueron incinerados previo acuerdo legislativo entre priistas y panistas pocos años después de la elección; la sombra del fraude gubernamental nunca se disipó.

Salinas asumió el cargo de Presidente el 1o. de diciembre de 1988 inmerso en una intensa agitación política. Instalado en el ejecutivo, Salinas implementaría uno de los procesos de privatizaciones más extenso y radical que haya tenido lugar en el país hasta ese momento, ocupando la desincorporación bancaria el lugar más importante, tanto por el monto de los recursos obtenidos por el gobierno como por la importancia de los bancos para el desarrollo de la economía nacional en su conjunto.

III. La reforma constitucional para privatizar la banca. Trabajos preparatorios y acuerdos políticos

El envío de la iniciativa presidencial de la reforma constitucional a la Cámara de Diputados para privatizar la banca en mayo de 1990 causó sorpresa inicial en circuitos políticos y financieros; no obstante que el proceso de liberalización económica sería emprendido desde los inicios del salinismo, la privatización bancaria en ningún momento fue expresamente anunciada por el Poder Ejecutivo antes de su envío al Congreso.

La opinión pública y la sociedad mexicana se enteraron de la mira presidencial de privatizar la banca al ser presentada la iniciativa correspondiente en la Cámara de Diputados, la cual fue preparada por Salinas y su equipo económico desde meses antes. Se encargó a Guillermo Ortiz Martínez, subsecretario de Hacienda, la coordinación de los trabajos del grupo que implementaría la privatización bajo

[9] *Ibidem*, p. 116; véase también, Reyes Heroles, Federico, *op. cit.*, p. 197.

[10] "Dictamen del Colegio Electoral del 8 de septiembre de 1988", en Aziz Nassif, Alberto y Molinar Horcasitas, Juan, *Los resultados electorales*, *op. cit.*, p.139. Las cifras finales de la elección de 1988, también pueden consultarse en las siguientes obras: Rodríguez Araujo, *La reforma política y los partidos en México*, México, Siglo XXI, 1989, pp. 394-399; Loaeza, Soledad, *op. cit*, p. 468.

"la mayor discreción para evitar filtraciones" que impidieran "alcanzar los consensos necesarios".[11]

En consecuencia, el Poder Legislativo se convirtió, prácticamente, en el único foro de debate significativo sobre las repercusiones de la privatización; en él se expresaron algunas de las más importantes y diferentes posiciones políticas al respecto.

En esencia, la reforma constitucional de mayo de 1990 derogó el párrafo quinto del artículo 28 constitucional; este párrafo establecía que el servicio público de banca y crédito se exceptuaba de considerarse como un monopolio, sería prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones crediticias y no sería objeto de concesión a particulares.[12] La reforma también modificó y adicionó el inciso *a)* de la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 de la Constitución, para considerar como competencia exclusiva de las autoridades federales la aplicación de las leyes del trabajo en los asuntos relativos a los servicios de banca y crédito. Igualmente, se reformó la fracción XIII bis del apartado B del mismo artículo 123, para excluir las relaciones laborales de los trabajadores de las instituciones de crédito del apartado B; de esta forma, las relaciones laborales de los empleados del servicio bancario regresaron al apartado A del 123 constitucional.[13]

Esta iniciativa de reformas constitucionales contaba con una exposición de motivos robusta que hacía de ella una de las iniciativas más sobresalientes en su contenido ideológico. Por ejemplo, la iniciativa decía que la "reforma del Estado" implicaba abandonar concepciones ligadas a realidades y circunstancias del pasado, como aquellas que asociaban más propiedad estatal con justicia y fortaleza, lo cual era motivo suficiente para justificar una propiedad estatal más selectiva, un Estado menos propietario y más efectivo en la conducción y promoción del desarrollo nacional; esto modificaba significativamente el propósito inicial del Constituyente de 1917. La iniciativa de reformas constitucionales propuso y sustentó el restablecimiento del régimen mixto de la prestación del servicio de banca y crédito en tres puntos: primero, la necesidad de concentrar la atención del Estado en el cumplimiento de sus objetivos básicos para dar respuesta a las prioridades sociales de la

[11] Salinas de Gortari, Carlos, *México. Un paso difícil a la modernidad,* Barcelona, Plaza & Janés, 2000, p. 230.

[12] El párrafo quinto del artículo 28 constitucional derogado con la iniciativa de reforma propuesta por el presidente Salinas, decía lo siguiente: "Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y las condiciones que fijan las leyes…

(Párrafo quinto) Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo, la prestación del servicio público de banca y crédito, este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquellas en apoyo de las políticas del desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares".

[13] La iniciativa presidencial para reformar los artículos 28 y 123 constitucional, relativos a la prestación del servicio de banca y crédito se encuentra en: Secretaría de Gobernación, *Reformas constitucionales (1988-1994),* México, noviembre de 1994, pp. II-1 a II-10. Esta iniciativa también puede encontrarse completa en: *Leyes y Códigos de México. Legislación Bancaria,* "Texto de la iniciativa de reforma constitucional enviada al Congreso de la Unión por el Presidente Carlos Salinas de Gortari el 2 de mayo de 1990", México, Porrúa, 1992, pp. 95-103.

población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas; segundo, el cambio profundo de las realidades sociales, de las estructuras económicas, del papel del Estado y del sistema financiero, lo cual modificaba de raíz las circunstancias que explicaban la estatización de la banca; tercero, ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo, evitando subsidios, privilegios y abusos. Con un claro propósito populista para legitimar la reforma, la iniciativa justificó la reducción de la propiedad estatal no sólo con razones de eficiencia económica, sino además de justicia social; indicaba que la propiedad estatal distraía al Estado de sus funciones de justicia social y de las actividades dirigidas a satisfacer las necesidades esenciales de la población.[14]

La iniciativa también ratificó la rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional reconocida por el artículo 25 constitucional; al mismo tiempo, se comprometió a mantener el control de las áreas estratégicas según disposición del artículo 28 de la Constitución. Para no dejar duda acerca del control de los sectores estratégicos, anunció la conservación de la propiedad estatal sobre el petróleo y la energía eléctrica. Igualmente, explicaba que el establecimiento del régimen mixto de la banca y crédito era posible porque, según la iniciativa, esa actividad no se consideraba un área estratégica del desarrollo nacional, por lo cual el Estado no estaba obligado a conservarla, como disponía el 28 constitucional; así, la iniciativa consideraba la prestación del servicio público de banca y crédito como una actividad prioritaria y no como una área estratégica.[15]

Para el poder ejecutivo era complicado explicar la estatización bancaria ocurrida apenas ocho años antes; esto fue motivo suficiente para elaborar en la iniciativa una larga argumentación sobre la aguda crisis económica que la justificaba. Según ésta, la estatización aconteció en un momento de excepción, de pérdida de la estabilidad financiera y justo cuando un modelo de desarrollo llegaba a su fin; en seguida, alegaba que desde entonces las circunstancias cambiaron mucho, dando inicio a un nuevo ciclo económico que explicaba la necesidad de privatizar. Además, estableció que el gobierno de la República propiciaba la capitalización de las instituciones bancarias, de las cuales era accionista mayoritario, al autorizar la reinversión de las utilidades y la constitución de reservas. Con la privatización, justificaba el gobierno, se buscaba la diversificación accionaria y la participación democrática en el capital de las instituciones crediticias, no se trataba de regresar a prácticas y situaciones de alta concentración accionaria. De esta manera, el discurso de la diversidad accionaria se utilizaba de una manera demagógica en la iniciativa, al sugerir que los bancos serían de todos los mexicanos sin distingo de posición social, algo muy difícil de realizar y que nunca sucedió cuando se examina la elevada concentración accionaria acaecida después de las subastas bancarias. Por último, la iniciativa se refirió a las

[14] Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, pp. II-2 a II-3.

[15] *Ibidem*, p. II-4; Sobre la discusión general que existía sobre áreas estratégicas y prioritarias, véase Valadés, Diego (coord.), "El capítulo económico de la Constitución", en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *La Constitución mexicana. Rectoría del Estado y economía mixta*, México, UNAM-Porrúa, 1985, pp. 19-33; también en esta misma obra colectiva, véase Ruiz Dueñas, Jorge, "Áreas estratégicas y áreas prioritarias".

modificaciones al artículo 123 constitucional y presentó un reconocimiento de los trabajadores bancarios.[16]

Aun cuando era necesario construir estas alianzas, sobre todo al interior del PRI, Salinas y su equipo cercano mantuvieron la iniciativa en secreto, alejada de toda discusión pública hasta el último momento; inclusive, algunos de los consensos necesarios para su aprobación se construyeron el día previo a su envío a la Cámara de Diputados, el 2 de mayo de 1990. El secreto con que se protegió el contenido de la misma reflejó no sólo la falta de debate público, sino también otorgó a los rivales de la reforma en el órgano legislativo poco margen de maniobra para su discusión; justo un día antes de enviar la iniciativa al Congreso, Salinas visitó al dirigente de la CTM, Fidel Velázquez, para obtener su apoyo, quien aceptó.[17]

La docilidad del principal líder del movimiento obrero organizado (pilar del sistema corporativo mexicano) para aceptar la propuesta de reformas constitucionales muestra la subordinación incondicional del sindicalismo de esa época al Poder Ejecutivo. En buena medida, Salinas impulsó su programa de liberalización económica y de privatizaciones, porque la figura presidencial contaba con el apoyo del sindicalismo corporativo, cuya consolidación databa de la primera mitad del siglo XX.

Después de su cita con el líder sindical, Salinas se reunió con los representantes de las bancadas priistas en las cámaras de diputados y senadores, quienes le apoyaron pero también le expresaron sus reservas sobre la posible oposición de algunos legisladores del PRI a la reforma. En seguida, Salinas vio a Luis Donaldo Colosio Murrieta, presidente del PRI, con quien perfiló la estrategia a seguir para convencer a los diputados priistas que podían objetarla. Antes de las 24 horas del 1o. de mayo, el presidente se reunió con el grupo interno que elaboró la iniciativa. Salinas menciona que pidió a Fernando Gutiérrez Barrios, entonces secretario de Gobernación, su interlocución con el ex presidente José López Portillo para explicarle las razones de la iniciativa, con el propósito de que el ex presidente no se opusiera; el ex presidente no se opuso.[18] Esto ejemplifica una de las reglas no escritas del sistema político mexicano bajo los gobiernos priistas de esa época: los presidentes salientes no criticaban a sus sucesores y no emitían opiniones públicas sobre los nuevos gobiernos; cuando excepcionalmente lo hacían, era para apoyarlos. En respuesta, los presidentes entrantes no criticaban a los gobiernos anteriores. Este pacto se rompería en la sucesión Salinas-Zedillo a fines de 1994.

Prevenido el ex presidente López Portillo de la inminente reforma constitucional, todo estaba listo para el envío de la iniciativa presidencial al Congreso. Ésta se presentó en la Cámara de Diputados el miércoles 2 de mayo de 1990, justo después del desfile obrero conmemorativo del primero de mayo y cuatro días antes de que iniciara la visita pastoral del papa Juan Pablo II a México. Las fechas no fueron ninguna casualidad, por una parte, al enviar la iniciativa después del desfile obrero, cuando las proclamas laborales elevaban su tono, se evitaba la posible oposición del

[16] Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, pp. II-5, II-6 y II-7.

[17] Salinas de Gortari, Carlos, *op. cit.*, pp. 432 y 433.

[18] *Idem*.

sindicalismo independiente; por la otra, la iniciativa se discutiría mientras el Papa visitaba el país y captaba todos los reflectores nacionales.

Más aún, el gobierno hizo todo lo posible para que la discusión de la reforma se aprobara en la Cámara de Diputados antes de la conclusión de la visita papal y, de esta manera, evitó el posicionamiento del tema a nivel nacional. Así sucedió, la discusión en la Cámara de Diputados concluyó el 12 de mayo por la tarde, mientras el Papa finalizaba su visita en México el 13 de mayo por la mañana.

IV. La recepción de la reforma constitucional en los grupos de interés

Todo comenzó el miércoles 2 de mayo a las 7 de la mañana, cuando el presidente citó a todo su gabinete legal a una reunión de trabajo; en ella explicó a sus secretarios de Estado la iniciativa de reformas y les pidió su apoyo, el gabinete legal se sumó sin reserva alguna. En seguida, Salinas se reunió con los legisladores del PRI, casi 300, para explicarles la medida y pedirles se sumaran.[19]

El presidente negoció directamente con los diputados y senadores de su partido el voto que permitió sacar adelante su iniciativa de reforma para privatizar la banca. Pocas reformas constitucionales en la historia reciente de México requirieron una negociación tan directa y personal de un presidente con tantos legisladores a la vez. A cambio, los legisladores priistas pidieron no restituir las instituciones de crédito a sus antiguos dueños, que no hubiera "restauración", lo cual les fue concedido por el presidente. Al final, el veto sobre los ex banqueros significaría que muchos de ellos ya no regresaran a la banca y se perdiera una generación de empresarios mexicanos capacitados para el ejercicio de esta actividad.

La presidencia no escatimó esfuerzos para obtener los apoyos que su reforma necesitaba, en particular, Salinas utilizó todas las herramientas a su alcance para posicionarla ante la opinión pública. De esta forma, a partir del mediodía del 3 de mayo, los voceros gubernamentales llamaron a los medios de información, principalmente radio y televisión, para pedir todo el apoyo posible a la propuesta presidencial y evitar la difusión de críticas a la misma. Inclusive, después de las llamadas, algunos medios informativos recibieron vía fax, una lista de declarantes sugeridos para que en entrevista expresaran su opinión sobre la privatización de la banca; no obstante que algunos de estos declarantes ignoraban su inclusión en la lista, cuando hicieron declaraciones, manifestaron su acuerdo con la iniciativa. La lista se elaboró por sectores y los incluidos fueron los siguientes: entre los servidores públicos del área económica con cargos de primer nivel, los sugeridos eran Pedro Aspe Armella (secretario de Hacienda), Guillermo Ortiz Martínez (subsecretario de Hacienda), Miguel Mancera Aguayo (director del Banco de México), Francisco Súarez Dávila (director general de Banco Somex), Jacques Rogozinski (director de la Unidad de

[19] Salinas de Gortari, Carlos, *op. cit.*, pp. 433 y 434.

Desincorporación de Empresas Paraestatales), Alfredo Luengas Garibay (presidente de la CNB), Juan José Páramo (director de Nacional Financiera), Antonio Ortiz Mena (director de Banamex) y Gustavo Petriccioli (embajador en Estados Unidos). Existía otro grupo de servidores públicos sobresalientes, ubicados en un segundo nivel de importancia, cuya opinión destacaba por los cargos que ocuparon en el pasado, estos eran David Ibarra (ex director de Banamex bajo el gobierno de Miguel de la Madrid y embajador en la URSS), Jesús Silva Herzog (ex secretario de Hacienda de Miguel de la Madrid y embajador en España) y Julio Rodolfo Moctezuma (ex secretario de Hacienda en el sexenio de José López Portillo), Jorge Espinosa de los Reyes (ex embajador en Estados Unidos en el gobierno de Miguel de la Madrid) y Hugo B. Margáin (ex embajador en Estados Unidos en el sexenio lopezportillista).[20]

Otro grupo se encontraba integrado por personalidades de los sectores académico-cultural y privado propuestos por la presidencia para ofrecer entrevistas o emitir opiniones a favor de la privatización. Del medio cultural se recomendó a Gastón García Cantú, Rafael Segovia, Héctor Aguilar Camín, Rolando Cordera, Octavio Paz, Enrique Krauze, Gabriel Zaid, Carlos Bazsdresch, Javier Beristáin y Arturo Salcido Beltrán (presidente del Colegio Nacional de Economistas). Del sector privado se sugirió acercarse a líderes empresariales como Luis Germán Cárcoba, Ronaldo Vega, Jorge Ocejo, Eduardo García Suárez, José Madariaga, Gilberto Borja, Miguel Alemán, Jacobo Zaidenweber, Carlos Eduardo Represas, Julio A. Millán, Claudio X. González y Juan Sánchez Navarro. Finalmente, del sector obrero se recomendó a Fidel Velázquez (CTM), Francisco Hernández Juárez (sindicato de telefonistas), Elba Esther Gordillo (SNTE) y Ángel Aceves Saucedo (CNOP).[21]

A través de este cabildeo en diferentes flancos políticos y sociales, el gobierno salinista preparó el terreno para que la iniciativa contara con una recepción favorable en los medios masivos de comunicación. A pesar del importante manejo de medios realizado por el equipo de comunicación de Salinas para inclinar en su favor a la opinión pública, la reforma generó severas críticas y un importante debate justo en el momento de darse a conocer. El debate público se manifestó en la prensa escrita durante las dos primeras semanas de mayo de 1990 (cuando la iniciativa se discutió y aprobó en la Cámara de Diputados) y fue uno de los más sobresalientes acerca del tema; muchos de los principales actores políticos y económicos de la época expresaron su opinión y asumieron una postura frente a la privatización bancaria.

Por ejemplo, a favor de la privatización se encontraba el sector privado mexicano, el cual, en general, dio la bienvenida a la iniciativa de reformas. Así, líderes empresariales como Eduardo García Suárez, presidente de la Concanaco, Roberto Sánchez de la Vara, presidente de la Canacintra, y Clemente Cabello Pinchetti, de la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, de inmediato se congratularon con la iniciativa, porque en su opinión la medida era congruente con la política económica del gobierno, incentivaba el regreso de los capitales fugados

[20] Galarza Torres, Gerardo, "Los priistas, ante el presidencialismo. 59 legisladores que aclamaron la nacionalización de la banca deberán aprobar la desnacionalización", *Proceso*, México, núm. 705, 7 de mayo de 1990, pp. 14 y 15.

[21] *Idem*.

durante la crisis anterior y generaría una mayor derrama crediticia para las empresas. Al mismo tiempo, la Iglesia católica se pronunció en favor de la iniciativa.[22]

Entre quienes se opusieron a la medida, destacó la resistencia de algunos sectores de la izquierda tanto al interior como al exterior del gobierno; sin embargo, la izquierda no unificó su oposición frente a la privatización. Sorprendentemente, el movimiento obrero organizado guardó silencio respecto de la iniciativa presidencial; sólo la CTM se pronunció y lo hizo a favor.[23] En efecto, ninguna de las principales centrales obreras del país se opuso a la iniciativa de reformas constitucionales, lo cual probó la efectividad del acuerdo entre Carlos Salinas y el longevo líder sindical, Fidel Velázquez, pacto vital para que los principales sindicatos no manifestaran su desacuerdo con la iniciativa. Esto contrastó con la impresionante movilización realizada por las principales centrales sindicales durante la expropiación de la banca en 1982, en apoyo del decreto estatizador de López Portillo. Siete años y ocho meses después, en mayo de 1990, estas mismas agrupaciones obreras enmudecieron y se desmovilizaban, consecuencia necesaria de un sistema corporativista plegado a los designios presidenciales. Así, las centrales obreras se sumergían en la confusión, si bien no apoyaron abiertamente la política privatizadora, tampoco se atrevían a criticarla. Al final, frente a la ausencia de resistencia por parte del movimiento obrero, la única oposición organizada que confrontó la iniciativa presidencial provino de algunos partidos de izquierda representados en la Cámara de Diputados.

Además, la reforma constitucional fue tan rápida que no otorgó tiempo suficiente a los principales actores políticos y económicos para desarrollar y establecer estos acuerdos sobre los mecanismos de la privatización; desde su presentación y hasta su aprobación por la Cámara de Diputados, apenas transcurrieron diez días.

V. La iniciativa presidencial de reforma constitucional en el Congreso de la Unión

La iniciativa de reforma a los artículos 28 y 123 constitucionales para privatizar la banca fue recibida por la Cámara de Diputados en la sesión del jueves 3 de mayo de 1990 y se turnó a las comisiones unidas de Gobernación y de Puntos Constitucionales y de Hacienda y Crédito Público; de inmediato estas comisiones convocaron a sus diputados miembros para una reunión de análisis de la iniciativa. La iniciativa presidencial provocó descontento en por lo menos 30 legisladores del Revolucionario Institucional, quienes amagaron con exigir, antes de aprobarse las enmiendas a los artículos 28 y 123 constitucionales, la modificación de la ley bancaria para garantizar que la banca no regresara al estado anterior a 1982.[24]

---

[22] *La Jornada*, 3 de mayo de 1990, pp. 1 y 11.

[23] *La Jornada*, 3 de mayo de 1990, p. 1.

[24] Galarza Torres, Gerardo, "Los priistas, ante el presidencialismo…", *op. cit.*, p. 15; Alemán Alemán, Ricardo, "Descontento de diputados del PRI por privatización", *La Jornada*, 4 de mayo de 1990, p. 5.

Una vez que Jiménez Morales, lider de los diputados priistas, calmó a los diputados disidentes de su partido, quienes se disciplinaron, llegó para el PRI el momento más complicado de todos: la negociación con la oposición y, en particular, con el PAN. En ese momento, el PRI sólo contaba con 263 diputados y para aprobarla necesitaba del voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. Con los votos del PAN, quien tenía 101 diputados, más los de la oposición leal al PRI representada en esa legislatura por el FCRN, el Revolucionario Institucional superaría sin problema al resto de la oposición integrada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y Grupo Independiente; sin embargo, frente a la urgencia del PRI, el PAN vendió caro su apoyo.

La reforma constitucional en materia bancaria de 1990, fue el primer acuerdo que consolidó la trascendental coalición legislativa PRI-PAN para más tarde impulsar un programa de reformas constitucionales durante el sexenio salinista que transformó el perfil normativo e ideológico de la Constitución de 1917; éstas modificaron, por ejemplo, el régimen agrario y el estatus de las relaciones del Estado con las iglesias. De esta manera, la reforma constitucional en materia bancaria ocupó un lugar simbólico, era el primer gran acuerdo transexenal entre PRI y PAN, cuya alianza se prolongó más allá de su sexenio, definiendo la agenda legislativa de futuros gobiernos. La coalición entre legisladores priistas y panistas se prolongó durante los gobiernos de Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto.

El martes 8 de mayo se dio primera lectura al dictamen aprobatorio de la iniciativa presidencial,[25] elaborado sólo por el PRI y el PFCRN, mientras la oposición permanecía en los pasillos y en las oficinas del recinto legislativo, en "huelga parlamentaria" para impedir la aprobación de ese dictamen. En ese momento, la fracción panista propuso se agregaran a la reforma constitucional una serie de principios garantes de la banca de desarrollo, de la banca con participación estatal minoritaria y de la banca privada. Al mismo tiempo, Acción Nacional pidió se establecieran bases constitucionales para evitar la concentración del capital social, sostener el predominio del capital nacional sobre el extranjero, permitir la regionalización del crédito y de la banca como instrumentos redistribuidores de riqueza. Las adiciones sugeridas por los panistas no fueron aceptadas por los priistas; como resultado, Acción Nacional endureció su postura.[26]

El desacuerdo con el PAN puso en peligro la reforma porque los votos del PRI y del PFCRN no eran suficientes para aprobarla, hecho sin precedentes en la historia del presidencialismo priista. No obstante este riesgo, la fracción priista se negó a aceptar la modificación propuesta por el PAN a la iniciativa presidencial. Por la tarde y noche del jueves 10 de mayo continuaron las negociaciones con el PAN en

[25] Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, Legislatura LIV, año II, periodo ordinario, 8 de mayo de 1990, núm. de diario 7. Disponible en: *http://cronica.diputados.gob.mx/*, última consulta realizada el 7 de noviembre de 2016.

[26] Galarza, Gerardo, "Con tropiezos, pero el gobierno sacó adelante la iniciativa reprivatizadora; el PAN aceptó una carta de intención", *Proceso*, México, núm. 706, 14 de mayo de 1990, pp. 15 y 16.

la Secretaría de Gobernación, al mismo tiempo se citó a otra sesión en la Cámara de Diputados para el viernes 11 de mayo.[27]

Se llegó a la sesión del 11 de mayo sin acuerdo alguno con el PAN; aun cuando se incluyó en el orden del día la discusión del dictamen, los diputados priistas ansiaban aprobar la iniciativa presidencial antes del fin de semana, tiempo en que terminaba la visita papal. Ante la presión priista, el PAN vivió una intensa y complicada discusión interna, decidiendo romper la "huelga parlamentaria" y acudir al salón de sesiones bajo la condición de abstenerse de votar si no se incluían sus propuestas. El PRD y el Grupo Independiente también decidieron asistir a la sesión, mientras el PARM no se presentó. La sesión del viernes 11 de mayo inició con un quórum oficial de 418 diputados, posteriormente, se sumaron los 30 diputados del PPS para aumentar a 448 asistentes; de mantenerse este número, el PRI necesitaba por lo menos 298 votos favorables para aprobar el dictamen. Para esa fecha, el PRI tenía 263 diputados, cinco de los cuales no asistieron; éstos, sumados con los diputados del PFCRN no alcanzaban la cifra requerida para aprobar la iniciativa presidencial, en consecuencia, al inicio de la discusión, a las 15:10 horas, Javier López Moreno decretó un receso de dos horas. Abel Vicencio Tovar, lider de los diputados panistas, se reunió nuevamente con Guillermo Jiménez Morales, quien intentó salvar a toda costa la negociación con el PAN, amenazada con descarrilarse.[28]

El receso de dos horas se prolongó por más tiempo, en ese lapso, las negociaciones entre los líderes de las bancadas del PRI y del PAN continuaron. De esta forma, la madrugada del sábado 12 de mayo, el PRI y el PAN llegaron a un acuerdo, suscrito por Guillermo Jiménez Morales y por Abel Vicencio Tovar. En este acuerdo, el PRI consiguió que el PAN aceptara dejar intacta la iniciativa de reformas constitucionales enviada por el presidente; a cambio, los priistas se comprometieron a examinar junto con Acción Nacional en el futuro la nueva ley de la materia y elevar a rango constitucional los principios básicos para regular los servicios bancarios y cumplir con sus fines nacionales y democráticos.[29]

Estos compromisos entre PRI y PAN, para elevar a rango constitucional los principios que aseguraran una conducción nacional y democrática de la banca, como quería el panismo, nunca se cumplieron. Para el gobierno salinista y el PRI era de vital importancia que los principios nacionalistas propuestos por el PAN no quedaran asentados en la Constitución, podían ser un obstáculo para implementar la radical desregulación de los servicios financieros iniciada por su gobierno.

Una vez suscrita esta carta compromiso entre PRI y PAN, se levantó el receso en la Cámara de Diputados y se discutió en sesión plenaria la iniciativa presidencial. La sesión se reabrió a las 0:05 horas del sábado 12 de mayo de 1990, después de una espera de más de nueve horas, en medio de la irritación y el cansancio de la oposición, en particular del PRD, PPS y Grupo Independiente, quienes expresaron

[27] *Ibidem*, p. 16.

[28] *Idem*.

[29] *Idem*.

su disgusto por el acuerdo alcanzado entre priistas y panistas. Todo anunciaba una larga y tormentosa sesión.[30]

En efecto, fue una de las sesiones más extensas, divididas y enconadas de que se guarde memoria en la LIV legislatura; por una parte, fueron abundantes los reproches de quienes criticaron la alianza PRI-PAN, por otro lado, se escucharon muchos discursos de panistas y priistas tratando de explicar, justificar y legitimar los acuerdos celebrados tras bambalinas.

En el debate parlamentario, cuya duración alcanzó aproximadamente 14 horas, existieron innumerables llamados al orden, precisiones de procedimiento, interrupciones e interpelaciones entre los oradores y, en algunos casos, la abierta provocación entre diputados rivales. Este debate exhibió una abierta ruptura entre dos posiciones políticas irreconciliables, polarizando a la clase política nacional respecto al tema bancario y económico; esta fractura, iniciada al discutirse la privatización bancaria, caracterizó el discurso de la clase política en las dos siguientes décadas.

Avanzada la madrugada del 12 de mayo, el dictamen de reformas se sometió al pleno para su votación en lo general. La votación fue la siguiente: 339 votos a favor, 54 en contra y 12 abstenciones.[31] A favor votaron los diputados del PRI, PAN y FCRN; en contra se pronunciaron los del PRD, PPS y Grupo Independiente. Las abstenciones provinieron de una minoría de diputados del PRI y del PAN en desacuerdo con sus partidos. El debate concluyó a las 2 de la tarde del 12 de mayo, prolongándose casi 14 horas y un día antes de concluir la visita de Juan Pablo II.

Aprobada la iniciativa de reformas en la Cámara de Diputados, se turnó a la Cámara de Senadores para su discusión y aprobación. Los senadores examinaron el dictamen de reformas el 21 de mayo de 1990. Tomaron la palabra para expresarse en contra los senadores perredistas Roberto Robles Garnica y Cristóbal Arias Solís. En defensa del dictamen se inscribieron los senadores priistas Jesús Rodríguez y Rodríguez, Julio Patiño Rodríguez, Dulce María Sauri Riancho, José de Jesús Padilla Padilla y Blanca Ruth Esponda. Al final, por los senadores priistas sólo hizo uso de la palabra Jesús Rodríguez, al ser evidente que en este cuerpo legislativo el PRI contaba con una abrumadora mayoría que hacía innecesaria una prolongada discusión. Cabe recordar, de los 64 senadores integrantes de este cuerpo legislativo en 1990, 58 pertenecían al PRI y sólo cuatro al PRD, en ese entonces, no existía representación panista en el senado.[32] De esta forma, el dictamen de reformas a los artículos 28 y 123 de la Constitución se aprobó por 52 votos a favor y 2 en contra, estos últimos de los únicos dos senadores perredistas presentes.[33]

---

[30] Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, Legislatura LIV, año II, periodo ordinario, 11 y 12 de mayo de 1990, núm. de diario 9. Disponible en: *http://cronica.diputados.gob.mx/*, última consulta realizada el 7 de noviembre de 2016.

[31] *Idem*.

[32] Cámara de Senadores, *Diario de Debates*, LIV legislatura, año II, segundo periodo ordinario, núm. 12, mayo 21 de 1990. El *Diario de Debates* puede ser consultado en: *http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=1&id=229&lg=54&ano=2#1946*, última consulta el 7 de noviembre de 2016.

[33] *Idem*. Véase también Parra López, Francisco, "Reformas a los artículos 28 y 123 constitucionales. Aprueban en el Senado la privatización del sistema bancario", *El Financiero*, México, martes 22 de mayo de 1990.

Aprobada la iniciativa de reformas en la Cámara de Diputados, la misma se turnó a las legislaturas de los estados, en su mayoría con predominio priista, quienes la aprobaron en menos de un mes y sin el menor contratiempo. El 28 de junio de 1990, las reformas propuestas por el presidente eran formalmente incorporadas a la Constitución.[34] De esta manera, Salinas, con el apoyo del PAN, sacó adelante su iniciativa, intacta, tal y como la presentó a los legisladores, sin una coma de más o de menos.

VI. Supresión del servicio público y del régimen de concesión

La reforma constitucional de mayo de 1990 y la Ley de Instituciones de Crédito del mismo año suprimieron el carácter de servicio público de la actividad bancaria, establecida desde la nacionalización del sector en 1982.

Al respecto, se discute tanto en la doctrina como en la jurisprudencia y la legislación de varios países si la actividad bancaria constituye un servicio público o no. Abordaré brevemente la cuestión para dilucidar la importancia de la reforma jurídica examinada en el presente capítulo.

Considerar si los servicios bancarios son servicios públicos es una cuestión ampliamente debatida en la doctrina jurídica, con independencia de lo dispuesto en la legislación comparada. En este punto, la doctrina mexicana se orienta en dos vertientes: la primera considera a esta actividad como un servicio público sujeta al régimen de concesión (Acosta Romero); la segunda niega esta posibilidad y la estima un derecho inherente a los individuos condicionado a una simple autorización de la autoridad (Gabino Fraga).[35] Esta segunda interpretación doctrinal es menos aceptada debido a la indiscutible importancia pública de la actividad bancaria.

En la doctrina administrativa la prestación de un servicio público se configura como una actividad de importancia general para los Estados, sujeta a un régimen de derecho público, a supervisión de un ente público y a principios garantes de la prestación eficiente y regular de esos servicios; éstos podían ser prestados directamente por el Estado o ser concesionados a particulares. La doctrina jurídica francesa, italiana e incluso española, tendían a considerar a la actividad bancaria como un servicio público.

Respecto de la concesión, acto jurídico a través del cual se concede a los particulares la prestación de un servicio público, su naturaleza es una cuestión también debatida: existen opiniones en el sentido de que se trata de un contrato, otros lo consideran un acto administrativo, e inclusive, un acto mixto partícipe de las características del contrato y del acto administrativo. Inicialmente la concesión fue un contrato, pero con el tiempo la figura evolucionó hasta convertirse en un acto admi-

[34] Cabildo, Miguel, "Proyectos, promesas, seguridad, inútiles", *Proceso*, 9 de julio de 1990, p. 29.

[35] Acosta Romero, Miguel, *Nuevo derecho bancario*, México, Porrúa, 1998, pp. 145 y ss.

nistrativo discrecional de la autoridad donde la administración pública y el futuro concesionario no negocian ninguna de las cláusulas o condiciones.[36]

Es importante la diferencia entre concesión y autorización, aunque con frecuencia llegan a emplearse indistintamente y a confundirse; sin embargo, jurídicamente existen diferencias importantes entre ellas. A través de la autorización se elimina un obstáculo jurídico establecido por razones de seguridad, urbanismo, salubridad u otras diversas que impiden a los particulares desenvolverse con plena libertad en el ejercicio de un derecho preexistente; en la autorización existe un derecho previo del particular para realizar la actividad sujeta al otorgamiento de ese acto. Por el contrario, en la concesión no existe derecho previo del concesionario para dedicarse libremente a la actividad regulada; mediante el acto administrativo otorgante de esa concesión es como nace su derecho.[37]

Antes de las reformas constitucionales y legales de 1990, en México predominó el otorgamiento de la concesión como forma para permitir a los particulares la prestación de los servicios bancarios, aunque no siempre se reconoció expresamente su carácter de servicio público. Las modificaciones jurídicas impulsadas por la administración salinista cambiaron todo el sistema y pasaron a denominar autorización a lo que tradicionalmente la legislación y la doctrina consideraban como concesión.

Así, en México desde el siglo XIX las leyes bancarias exigieron concesión para dedicarse al ejercicio de la banca, aun cuando la doctrina, la jurisprudencia y la legislación no formularon referencia al concepto de servicio público. La Ley de Instituciones de Crédito de 1887, expedida durante el gobierno de Porfirio Díaz, utilizó por primera vez la expresión de concesión al disponer en su artículo 6 que las "instituciones de crédito sólo podrán establecerse en la República mediante concesión otorgada por el Ejecutivo de la Unión, con todos los requisitos y condiciones que determina la presente ley". Más tarde, los primeros gobiernos posrevolucionarios insistirían en la necesidad de la concesión; mediante la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924 exigieron el otorgamiento de concesiones para el establecimiento de bancos, aun cuando ambiguamente señalaron que ésta tendría el carácter de una mera autorización para establecer y explotar instituciones de crédito. La Ley Bancaria de 1926 conservó la exigencia de la concesión y suprimió cualquier alusión a la autorización, eliminando la contradicción de la ley de 1924.

La Ley General de Instituciones de Crédito de 1932, en su exposición de motivos indicó que tales instituciones "deben tener concesión del mismo Estado, estar sujetas a su vigilancia y participar de las ventajas adecuadas al interés público que existe vinculado a su funcionamiento". La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 continuó con el régimen de concesión correspondiente. Cinco años más tarde, en 1946, se promulgó un decreto reformándola para corregir las disposiciones que empleaban las palabras "concesión" y "caducidad" y sustituirlas por los vocablos "autorización" y "revocación", respectivamente; este sería el periodo más amplio de la vigencia del régimen de autorizaciones previo

[36] *Ibidem*, pp. 161 y 162.

[37] *Ibidem*, pp. 168 y 169.

a las reformas salinistas. Sin embargo, a fines de 1962 un decreto de reformas y adiciones a la Ley Bancaria ordenó el cambio de la palabra autorización por el de concesión. Finalmente, las dos leyes bancarias producidas por la nacionalización, la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1983 y la de 1985, fueron mucho más lejos al considerar expresamente a la actividad bancaria como un servicio público; además, omitieron cualquier consideración relacionada con la concesión por considerarla innecesaria debido a la exclusividad estatal de tales servicios.[38]

La naturaleza de servicio público duró hasta la expedición de la Ley de Instituciones de Crédito publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 1990 que estableció la necesidad de contar con autorización intransmisible para la prestación del servicio de banca múltiple, otorgada discrecionalmente por el gobierno federal, eliminando cualquier alusión al servicio público y a la concesión.

Aun cuando el establecimiento de la autorización en lugar de la concesión procuró conceder a los servicios bancarios un carácter más privado a partir de la reforma salinista, la doctrina jurídica considera, en general, a la banca como una actividad económica fundamental no sujeta al dominio exclusivo de los particulares. En México, por ejemplo, Jesús de la Fuente sostiene que en nuestro régimen legal "la autorización para actuar como entidad de banca múltiple, es una concesión disfrazada", principalmente, por las razones siguientes: *a)* la autorización no es un derecho reconocido a los particulares pues la captación de recursos del público y su intermediación financiera es una actividad de orden público; *b)* la autorización para operar como banco múltiple es discrecional por parte de la SHCP, la autorización común no lo sería; *c)* conforme a la Ley de Instituciones de Crédito, la autorización puede ser revocada por el Estado, por incumplimiento de dicha Ley.[39]

Por otra parte, el desarrollo de la actividad bancaria en las economías hace imposible considerarla como un derecho privado más de los particulares, sujeta a una simple autorización para su ejercicio. Por su complejidad e importancia, la actividad bancaria en general debería estar sujeta a un régimen público pues los bancos tienen la capacidad no sólo de definir el sistema de pagos de un país, sino, además, de promover el desarrollo nacional o, inclusive, sumergir a los países en una profunda crisis económica, como sucedió con México en 1995 cuando la banca privada se sumergió en una profunda crisis de deuda que provocaría un gigantesco rescate bancario a finales de la década de los noventa, así como a su posterior extranjerización. Para inicios del siglo XXI México era el único país de la OCDE con una banca predominantemente extranjera.

[38] La presente síntesis histórica del régimen de concesión bancaria en México se obtuvo de Pagés Tuñón, Alejandro, *Regulación bancaria y estabilidad financiera en México*, México, Porrúa, 2006, pp. 2-39; asimismo, De la Fuente Rodríguez, Jesús, *Tratado de derecho bancario y bursátil*, México, Porrúa, 2002, p. 305; Acosta Romero, Miguel, *Nuevo derecho bancario*, *op. cit.*, pp. 159-163.

[39] De la Fuente, Jesús, *op. cit.*, pp. 306 y 307.

LAS MUJERES Y LA CONSTITUCIÓN. EL DILEMA DE LA DIFERENCIA SEXUAL

Marta Lamas

En las reformas constitucionales, dirigidas a igualar el estatuto ciudadano de la mujer con el del hombre, subyacen elaboraciones conceptuales dignas de reflexión. Por ello recordaré el contexto y la lógica en la consagración de ciertos derechos, pues así tal vez quede más claro qué falta para alcanzar una igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

Hace un siglo, lo que dio forma a la Constitución de 1917 fue un conjunto de demandas e intereses que se posicionaron durante el conflicto armado entre 1910-1917, y que se sumaron a la herencia liberal de la Constitución de 1857. Y aunque con esa carta magna se alcanzaron transformaciones fundamentales, que impactarían las vidas de amplios sectores sociales, no deja de ser significativo que a la mitad de la población no se le reconoció el derecho político fundamental a votar y ser votada. Esto se debió, por una parte, al pensamiento derivado de la interpretación esencialista sobre la diferencia anatómica y, por otro, al carácter del proceso político, donde la necesidad de consolidar un Estado nacional fuerte y centralizado provocó que no todas las relaciones sociales fueran conceptualizadas con los principios de la libertad y de la igualdad proclamados por las fuerzas sociales que impulsaron la Constitución. Así, no obstante que el país vivió un intenso momento de transformación social, las mexicanas quedaron excluidas del sistema de representación política y de la titularidad de los derechos ciudadanos y, al seguir confinadas al mundo doméstico, donde llevaban a cabo el vital trabajo de la reproducción social, sus experiencias de vida y sus problemas cotidianos no fueron considerados materia de interés político en un Estado que encarnaba las supuestas "virtudes" masculinas de los revolucionarios.

Las creencias que sustentaron tal marginación —y que siguen vigentes hoy en día en la cabeza de mucha gente— nacen de una conceptualización esencialista sobre la diferente sexuación de mujeres y hombres. A lo largo del tiempo, la anatomía de las mujeres ha justificado su subordinación sociopolítica. Si bien esa diferencia biológica, en concreto su fisiología reproductiva, condujo hace siglos a la llamada "división sexual del trabajo", hoy en día los avances científicos y tecnológicos han

logrado que los seres humanos rebasen muchas de sus especificidades corporales. Por ello ya no es válido alegar que la diferencia anatómica entre mujeres y hombres es la causa de la desigualdad social.[1] No ha sido fácil que se comprenda que la desigualdad actual es resultado de procesos sociales, en concreto de la forma en que se adjudican simbólicamente atributos, papeles y espacios a las personas en función del sexo: "lo propio" de los hombres y "lo propio" de las mujeres. Tal simbolización de la diferencia sexual produce un conjunto de creencias sobre qué es ser mujer y qué es ser hombre, que los define de forma "complementaria" con características que limitan su desempeño. A ese complejo proceso por el cual se atribuyen características distintas a los seres humanos en función de su sexuación hoy se lo denomina *género.*[2] Y no obstante que ha habido ya mucha investigación respecto a que la biología no es lo determinante, el reclamo de la "igualdad" se sigue topando con la creencia —compartida ampliamente— de que es la materialidad biológica del cuerpo, en particular sus implicaciones fisiológicas relativas a la procreación, lo que establece la desigualdad. Nadie discute la existencia de una diferencia corporal,[3] ni el peso que ésta ha tenido a lo largo de siglos. Sin embargo, hoy en día queda claro que la prohibición a que las mujeres votaran, legislaran y gobernaran, se derivó de una concepción sobre su papel social y político; o sea, el obstáculo fue simbólico, no biológico.

Por eso la interrogante fundamental, ¿en qué son realmente diferentes el hombre y la mujer?, hoy se responde con una explicación que sustenta una condición humana igual en anatomías diferentes.[4] Un ejemplo sencillo es el de la mayor fuerza física de los varones. Es indudable que la anatomía masculina les otorga a la mayoría de los varones una fuerza física superior a la de la mayoría de las mujeres. Sin embargo, hoy lo que cuenta para ser presidente de la República, ministro de la Suprema Corte o director de un banco no es la fuerza física, sino capacidades y cualidades de otro tipo, que también tienen las mujeres. No es este el espacio para abundar en más explicaciones, baste reconocer que cualesquiera sean las diferencias biológicas entre los sexos, está suficientemente probado que lo que produce la desigualdad es la prescripción social, y ésta se puede modificar.[5] Y ha sido precisamente el monopolio histórico del poder político, económico, militar y religioso que han tenido los varones lo que ha hecho que hoy ellos tengan una serie de funciones clave que,

---

[1] Fausto-Sterling, A., *Myths of Gender: Biological Theories about Women and Men*, Nueva York, Basic Books, 1992.

[2] Respecto al concepto de *género* hay una confusión, pues existen tres homónimos, que significan cosas distintas: uno es el concepto taxonómico clásico, que se refiere a clase tipo, o especie; el otro es la traducción de *gender* en inglés y se refiere al sexo; y un tercero nombra el proceso de simbolización de la diferencia sexual. Lamas, Marta, "Género", en Castañeda, Fernando *et al.* (coords.), *Léxico de la vida social*, México, UNAM, 2016.

[3] Esta problemática se ha visto también en relación a otros elementos del aspecto físico de las personas, por ejemplo, el color de la piel o los rasgos faciales, sin considerar que la condición humana es igual, en especial la mente, sin importar el "empaque" en que venga el ser humano.

[4] McKinnon, Susan, *Genética neoliberal. Mitos y moralejas de la psicología evolucionista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012.

[5] Fine, Cordelia, *Delusions of Gender. How Our Minds, Society and Neurosexism Create Difference*, Nueva York, Norton, 2010.

por la superioridad material, política, cultural y simbólica que generan, les aseguran una superioridad colectiva sobre las mujeres.[6]

Comprender que mujeres y hombres somos iguales como seres humanos, y diferentes como sexos ha transformado una concepción social de las mujeres como seres de segunda a otra concepción como sujetos con iguales derechos que los hombres. Este proceso igualitario se ha venido acelerando en la medida en que el conocimiento ha avanzado y se ha esclarecido el proceso de construcción del *género*. La aspiración "igualitarista" se ha desarrollado en la teoría política de los derechos humanos, donde la igualdad significa ignorar las diferencias entre los individuos para un propósito particular. El filósofo Michael Walzer lo formula de la siguiente manera: "El significado primigenio de la igualdad es negativo; el igualitarismo, en sus orígenes, es una política abolicionista. Se orienta a eliminar no todas las diferencias, sino únicamente una parte de ellas".[7] Eso supone un acuerdo social para considerar a personas obviamente diferentes como equivalentes (no idénticas) para un propósito dado. Por lo tanto, la noción política de igualdad incluye, y de hecho depende, de un reconocimiento de la existencia de la diferencia. Un punto importante radica, pues, en distinguir la calidad de *idéntico* de la de *igual:* si los seres humanos fueran idénticos no habría necesidad de pedir igualdad. De ahí que la igualdad se defina como una indiferencia deliberada frente a diferencias específicas y, como tal, la igualdad es asegurada por el carácter universal de los derechos fundamentales.

Las posiciones sociales que actualmente ocupan mujeres y hombres se derivan de complejos procesos históricos. Mediante su participación en el trabajo asalariado, y a través de distintas formas de confrontación política y expresión cultural, muchísimas mexicanas han ido transformando el lugar social que antes se les destinaba. Las reformas constitucionales reflejan la comprensión que en determinado momento se tenía sobre los alcances de la diferencia anatómica en relación con el estatuto social de igualdad, y también muestran distintas facetas del recorrido conceptual sobre las relaciones de género y las diferencias entre las mujeres y los hombres.

En 1917 la igualdad de derechos políticos de las mujeres no estaba en la mente de los constituyentes, pese al debate de las feministas de la época.[8] Aunque las mexicanas participaron de muchas maneras en los procesos políticos y sociales del México pre y posrevolucionario, en esa época el debate sobre la igualdad entre los sexos era muy incipiente en nuestro país y en la lógica cultural de género vigente en ese momento persistía la idea de ámbitos distintos, el privado para las mujeres y el público para los varones.[9] Los constituyentes del 17 fueron muy explícitos en la denegación del voto a las mujeres, e incluso en la Ley electoral de 1918 establecie-

[6] Bourdieu, P., *La dominación masculina*, Barcelona, Anagrama, 2000.

[7] Walzer, Michael, *Las esferas de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 10.

[8] Cano, Gabriela, "Debates en torno al sufragio y la ciudadanía de las mujeres en México", en Morant, Isabel (dir.), Gómez Ferrer *et al*. (coords.), *Historia de las mujeres en España y América Latina*, Madrid, Cátedra, 2006.

[9] *Idem*.

ron de manera clara que un requisito para participar en los procesos electorales era ser del sexo masculino.[10]

Aunque en ese tiempo culturalmente se les atribuía a las mujeres una identidad vinculada a su capacidad biológica de madres y su función social de responsables de la vida doméstica, varias rebeldes invadieron el campo político-electoral. Así, en 1918 Hermila Galindo se postuló para una diputación en el Distrito Federal, y en 1925 Elvia Carrillo Puerto lo hizo en San Luis Potosí, aunque ninguna de las dos llegó a ocupar una curul.[11] Pero su audacia simbolizó el despunte de una actitud de ciudadanas que exigían reconocimiento a su condición de sujetos políticos plenos. Ya en los años veinte y treinta muchas mujeres actuaron en la práctica como sujetos políticos, aunque siguieron reivindicando su "diferencia" como mujeres, lo que caracterizó mucho de su discurso. Incluso entre las activistas del Frente Único Pro Derechos de la Mujer (FUPDM) se dieron discusiones sobre ello, lo que dio una cierta dirección a su lucha.[12] Justo por eso, en ese momento histórico, lograr el establecimiento del sufragio femenino exigía no sólo una reforma legislativa, sino una transformación en las mentes tanto de los hombres como de la mayoría de las mujeres.

En 1937 el presidente Lázaro Cárdenas envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma al artículo 35 constitucional,[13] que establecía el derecho de las mujeres a participar en procesos electorales como candidatas y electoras en las mismas condiciones que los hombres. De acuerdo con el análisis de la historiadora Gabriela Cano,[14] el general Cárdenas veía el voto femenino como un aspecto de "la igualdad integral", que abarcaba tanto el terreno socioeconómico como el político, y su discurso igualitario confrontó arraigados prejuicios sobre los supuestos desastres sociales que el voto de las mujeres acarrearía a la sociedad. En la revisión de los informes de gobierno del general Cárdenas, Cano encuentra que, a diferencia de la mayor parte de los revolucionarios, él no pensaba que el sufragismo fuera una "moda extranjera" ajena a la realidad social y a los usos culturales de las mujeres mexicanas, sino que veía en el voto femenino una profundización del programa de

---

[10] Cano, Gabriela, "Ciudadanía y sufragio femenino: el discurso igualitario de Lázaro Cárdenas", en Lamas, Marta (coord.), *Miradas feministas sobre las mexicanas del siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica., 2007.

[11] *Idem*.

[12] El FUPDM tuvo fuerza entre 1935 y 1939, y aunque el derecho al voto no era una de sus prioridades políticas originales, fue adquiriendo importancia poco a poco, hasta convertirse en 1937 en el eje de su acción política. Aun así, el sufragio femenino nunca dejó de ser considerado por las dirigentes del FUPDM como un aspecto de una lucha más amplia que contemplaba aspectos legislativos y socioeconómicos diversos. El discurso era promover la igualdad social entre los sexos. Tuñón, Enriqueta, *Mujeres que se organizan. El Frente Único Pro Derechos de la Mujer*, 1935-1938, México, UNAM, 1992.

[13] Tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores aprobaron la iniciativa presidencial; sin embargo, la reforma constitucional nunca fue promulgada porque en los espacios de decisión política, que entonces eran exclusivamente masculinos, prevaleció el punto de vista de que el voto de las mujeres favorecería a las posiciones clericales y conservadoras contrarias a la ideología laica de la Revolución mexicana. Así dicha iniciativa quedó empantanada en la burocracia legislativa y nunca entró en vigor. Cano, Gabriela, "Ciudadanía y sufragio femenino: el discurso igualitario de Lázaro Cárdenas", en Lamas, Marta, 2007, *op. cit*.

[14] Cano, Gabriela, 2007, *op. cit*.

la Revolución mexicana. El presidente tampoco compartía la muy extendida idea de que el voto femenino necesariamente abriría las puertas al conservadurismo, ni que esta posibilidad justificara la marginación de las mujeres de la vida ciudadana. Sin embargo, la reforma se congeló. Años después algunos de los constituyentes llegaron a sostener la mentira de que su intención en 1917 había sido aceptar la igualdad de derechos ciudadanos de hombres y mujeres, sin reconocer su fuerte oposición que los llevó a establecer claramente en la Ley electoral de 1918 el requisito de ser varón para poder votar y ser votado.[15]

La inconformidad femenina ante tal exclusión política y las acciones de las mujeres que se postulaban como candidatas a diputadas junto con el debate mundial sobre el sufragismo, impulsaron en febrero de 1947 una reforma[16] al artículo 115 que incorporó la participación de las mujeres en las elecciones municipales, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas. Pero fue hasta el periodo presidencial de Adolfo Ruiz Cortines que los derechos de ciudadanía de las mujeres finalmente quedaron incorporados a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gabriela Cano considera que, en consideración al gran arrastre del candidato opositor Miguel Henríquez Guzmán en las elecciones presidenciales de 1952, Ruiz Cortines requería alguna medida de popularidad y ésta fue justamente el voto para las mujeres. Cano considera que en ese entonces se intentó hacer aparecer el voto femenino como resultado de la buena voluntad del mandatario, dejando de lado que era una demanda exigida por sectores significativos de la sociedad a lo largo de décadas; incluso se ocultó que el voto femenino ya había sido aprobado por el Poder Legislativo.[17] La diferencia entre la redacción de la iniciativa de 1937 y la de 1952 era insignificante, la primera decía: "son ciudadanos mexicanos los hombres y las mujeres", mientras que la segunda decía: "son ciudadanos mexicanos los varones y las mujeres". Así, en 1953 se suprimió el precepto constitucional que restringía la participación de las mujeres sólo a las elecciones municipales, contenido en el artículo 115.[18]

Años después, a principios de los setenta, la tendencia mundial hacia la igualdad de género se haría presente en la reforma del artículo 4o., que se llevó a cabo en diciembre de 1974. Al año siguiente México iba a ser la sede de la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer organizada por la ONU, por lo cual la adición sus-

---

[15] Francisco J. Múgica, Félix F. Palavicini, Luis G. Monzón y más tarde la propia Asociación de Constituyentes se manifestaron en este sentido. Cano, Gabriela, 2007, *op. cit.*, p. 166.

[16] Adición del párrafo primero de la fracción primera al artículo 115.

[17] Cano consigna que solamente el diputado Francisco Chávez González, de Acción Nacional, objetó la reforma, no porque estuviera en desacuerdo con la igualdad de derechos políticos para las mujeres, sino porque él consideraba que lo correcto era concluir el trámite de la declaratoria que había quedado pendiente desde 1937. De lo contrario, argumentaba el diputado Chávez González, "la Legislatura caerá en el error de hacer una representación antihistórica y partidista del problema... Tampoco es admisible que se pretenda dar a esta reforma el aspecto de concesión o conquista de un partido político", en Ponce Lagos, Antonio, *Historia de las reformas a los artículos 34 y 115 que conceden la ciudadanía a la mujer mexicana*, México, s.e., 1954, p. 65, citado por Cano.

[18] Reforma a los artículos 34 y 115.

tantiva[19] a la Constitución en relación a la igualdad del varón y la mujer ante la ley fue estratégica. Además, se aprovechó para validar un objetivo demográfico importante: la campaña de métodos anticonceptivos. La igualación con los varones se hizo dentro del marco de "la organización y el desarrollo de la familia", y la novedad fue: "Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos". Al utilizar el término "persona", que no hace explícita la sexuación, se eludió reconocer que, en materia de decisiones procreativas, la diferente fisiología entre mujeres y hombres produce procesos y consecuencias muy distintos. Aunque el varón fecunda, en el cuerpo de la mujer ocurre la concepción, la gestación y el parto. ¿Cómo se decide "libre, responsable e informadamente" sobre una consecuencia del ejercicio de la sexualidad que solamente aparece en los cuerpos de las mujeres? Dicho de otra forma, ¿requiere esta diferencia algún tipo de elaboración, un derecho sexuado o derecho de la diferencia?

No obstante que la igualdad consiste en el igual valor de las diferencias como rasgos constitutivos de las personas ¿acaso en el 4o. constitucional la distinta sexuación de las mujeres y los hombres no debería comportar una diferencia de derechos? La interrogante de cómo actúa el paradigma normativo de la igualdad sobre la diferencia de sexo se la han formulado varios filósofos y juristas en el mundo, y la reflexión de Luigi Ferrajoli[20] es una de las más elaboradas. Ferrajoli considera que un derecho relativo únicamente a las mujeres es el derecho a la autodeterminación en materia de maternidad, y consecuentemente de aborto. No obstante México ha tenido una larga tradición de regulación liberal respecto al aborto,[21] con una importante variable de ética laica en la exculpación de responsabilidad penal producto de la influencia de juristas de tendencia socialista sobre el Código Penal de 1931.[22] En esta reforma el grave problema de los embarazos no deseados quedó silenciado.

Para Ferrajoli el derecho a interrumpir un embarazo no deseado se trata de un derecho que es "al mismo tiempo fundamental y exclusivo de las mujeres por múltiples y fundadas razones", pues "la prohibición del aborto equivale a una obligación: la de convertirse en madre, soportar un embarazo, parir, criar un hijo".[23]

---

[19] Reforma y adición a los artículos 4o., 5o., 30 y 123.

[20] Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantía. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999.

[21] En 1871, cuando se promulga el primer código penal netamente liberal, llamado Código Juárez, por primera vez el aborto se clasifica en un apartado distinto al del homicidio y, para el Distrito y Territorios Federales, se considera necesario cuando de no efectuarse corra peligro de muerte la mujer (artículo 570), no se castiga cuando el aborto es imprudencial o culposo (artículo 572) y el aborto intencional tiene atenuantes por cuestiones de honor: que la mujer no tenga mala fama, que haya logrado ocultar su embarazo y que éste sea fruto de una unión ilegítima (artículo 573). En 1931 fue sustituido por el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales de 1931, y su novedad fue no considerar punible el aborto cuando el embarazo fuera resultado de una violación (artículo 333). Barraza, Eduardo, *Aborto y pena en México*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2003.

[22] De la Barreda, Luis, *El delito de aborto. Una careta de buena conciencia*, México, Porrúa e Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1991, p. 41.

[23] Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, p. 85.

> La maternidad y la paternidad deben ser actos voluntarios. Imponerle la paternidad a un hombre o la maternidad a una mujer no tiene las mismas consecuencias en el cuerpo. Así, negar a una mujer la opción de evitar el embarazo o el parto interfiere con su derecho a decidir sobre un asunto que tiene enormes implicaciones para su cuerpo y su libertad personal. Por eso, parte del proceso de reconceptualización sobre el aborto se basa en otro derecho humano: el *derecho a la integridad física.*

Por lo tanto, para Ferrajoli varones y mujeres no son jurídicamente iguales en relación con la procreación, por lo cual "la diferencia sexual debe traducirse en derecho desigual o, si se quiere, sexuado".[24]

Al incorporar el principio de que el varón y la mujer son iguales ante la ley, con la reforma al artículo 4o. se pretendió establecer bases constitucionales para permitir igualdad jurídica de las mujeres en materia de ejercicio de profesiones, derechos laborales y seguridad social. Por ello se reformó igualmente el artículo 123, donde se consignará la protección a las mujeres embarazadas, que incluye tanto ser eximidas de trabajos que impliquen esfuerzos o peligros en relación con la gestación, además del establecimiento del descanso seis semanas antes y seis después, con salario íntegro y derechos laborales. Y también se reglamentó la lactancia: "dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos", suponiendo —utópicamente— que habría guarderías en los centros de trabajo, y que las mujeres podrían ejercer ese derecho.[25]

O sea, en las reformas de 1974 se tomó en cuenta la diferencia sexual para la maternidad, pero se dejó fuera el derecho a elegir no ser madre en un momento determinado. La reforma del artículo 4o. no subsana las discriminaciones producidas por la distinta sexuación, entre las que destaca la instrumentación de las mujeres como medio de reproducción. La reforma no propone un tratamiento diferenciado en la circunstancia de un embarazo no deseado, que consistiría en la despenalización del aborto, un reclamo central que las mexicanas vienen formulando desde 1936.[26] Aunque Conapo hizo una recomendación para que se despenalizara el aborto,[27] ni siquiera pasó a las leyes secundarias, donde solamente en 2007 la Ciudad de México

---

[24] *Idem*.

[25] En el tema de la higiene y protección a todos los trabajadores, en el inciso XV también se haría referencia a las embarazadas y al producto de la concepción. En el inciso B XI, se repetirá la exención de esfuerzos de las embarazadas, el descanso forzoso, los extraordinarios de lactancia sumando a asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

[26] Cinco años después de que se expidiera el Código Penal de 1931, durante la Convención de Unificación Penal (1936), la doctora Ofelia Domínguez Navarro propuso que se derogara la legislación penalizadora del aborto. Ella tomaba como eje la injusticia social y concluía que el aborto era un problema cuya reglamentación competía a la salubridad pública y no al derecho penal. Las feministas de la época retomaron la argumentación y la llevaron a otros foros. Por ejemplo, la doctora Matilde Rodríguez Cabo (la tercera esposa del general Mújica) expuso la dimensión social del aborto ilegal ante el Frente Socialista de Abogados, y repitió la argumentación de Domínguez Navarro: hay que despenalizar. Véase Cano, Gabriela, "Una perspectiva del aborto en los años treinta: la propuesta marxista", *Debate feminista*, núm. 2, septiembre, 1990.

[27] Leal, Luisa María (coord.), *El problema del aborto en México,* México, Porrúa, 1980.

lo logró.[28] Sin embargo, la resistencia a despenalizar el aborto y convertirlo en un servicio de salud persiste hasta hoy, justo cuando uno de los mayores "riesgos sociales" en el país son los embarazos de adolescentes. Todos los programas para "combatir" el problema están dirigidos a "prevenirlos" y no se habla de remediarlos.[29]

La siguiente reforma a nuestra Constitución que hizo explícitos derechos para las mujeres fue la que se realizó en 2001:[30] la Reforma en materia de derechos de los pueblos indígenas, y establece los principios constitucionales de reconocimiento y protección a la cultura y los derechos de los indígenas, sus comunidades y sus pueblos, y reconoce y garantiza la dignidad e integridad de las mujeres frente a los sistemas normativos particulares de las comunidades indígenas: los "usos y costumbres". Así se pretende garantizar a las mujeres indígenas el derecho a su participación en los asuntos de gobierno de sus comunidades, en condiciones de "equidad" frente a los varones. Con el término "equidad",[31] que significa igualdad con reconocimiento de las diferencias, no se plantea la igualdad sino que sólo se avala una cierta equiparación con los varones. En esta reforma lo llamativo, además del uso de "equidad" en lugar de "igualdad", es que habla de salvaguardar "de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres". ¿Qué se quiere decir con eso?[32]

Más claramente paternalista es el propósito que aparece en el inciso V: "Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria". La "equidad" se transforma entonces en el establecimiento de programas de gobierno destinados a "fomentar el desarrollo de las mujeres" en las comunidades indígenas, a fin de garantizar su derecho a la educación y a la salud.

El debate sobre si hablar de "igualdad" o de "equidad"[33] refleja la persistente inquietud sobre cómo se logra la igualdad de mujeres y hombres ante la ley. Aunque en un giro crítico muchas reflexiones jurídico-políticas contemporáneas abordan tal dilema, en nuestro país todavía no se comprende con claridad lo que la jurista

---

[28] El aborto se despenaliza antes de la doceava semana en la Ciudad de México en abril de 2007, con una votación de cinco partidos, mientras que en las legislaciones de 31 entidades federativas brilla por su ausencia. Para una mirada sobre el proceso véase Lamas, Marta, *op. cit*.

[29] Actualmente el gobierno federal (Inmujeres, Conapo, SEP y Salud) han desarrollado una campaña para bajar la cifra cada vez más alta de embarazos en adolescentes de 13, 14 y 15 años, a partir de la prevención, sin considerar "remediar" esos embarazos con la Interrupción Legal.

[30] Se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115.

[31] Viene del latín *aequus*, que significa "igual" y es un concepto del ámbito de la justicia. *Equidad* es la cualidad de los fallos, juicios o repartos en que se da a cada persona según corresponda a sus méritos o deméritos. Es la cualidad por la cual ninguna de las partes es favorecida de manera injusta en perjuicio de otra.

[32] Cuando a una presidenta municipal elegida democráticamente se la presiona para que pida licencia, alegando que por los usos y costumbres se rechaza que una mujer gobierne. El caso de Rosa Pérez en Chenhaló, Chiapas.

[33] Este debate ha llevado a intensas discusiones en las Comisiones de Equidad de Género en las Cámaras para modificar el nombre a Comisión de Igualdad de Género.

Martha Minow formula como "el dilema de la diferencia".[34] Joan W. Scott analiza las dimensiones políticas de dicho dilema y señala obstáculos relativos no sólo a la rigidez de los instrumentos conceptuales jurídicos sino que también pone en evidencia problemas de conceptualización. Recuerda que las mujeres no pueden negar su diferencia ni pueden renunciar a la igualdad, al menos mientras se refiera a los principios y valores democráticos. Scott subraya que Minow plantea que en el caso de los grupos subordinados, ignorar la diferencia deja en su lugar una neutralidad defectuosa, pero paradójicamente centrarse en la diferencia de dichos grupos puede acentuar el estigma de la desviación. "Tanto centrarse en la diferencia como ignorarla corren el riesgo de recrearla. Este es el dilema de la diferencia".[35] Por ello se necesita una nueva forma de pensar sobre la diferencia, que rechace la idea de que igualdad y diferencia constituyen una oposición absoluta y que, en cambio, sujete esos términos a un examen crítico. Scott muestra la trampa que supone optar en bloque y sin matices por la reivindicación de la igualdad o la de la diferencia. Además de denunciar el error de pensar rígidamente sobre la igualdad y la diferencia, a la autora le preocupa que se caiga en la trampa de entender la igualdad como similitud, lo que deriva en la premisa conservadora de que, como las mujeres no pueden ser idénticas a los hombres en todos los aspectos, no pueden alcanzar la igualdad social, laboral y ciudadana. Por eso destaca la necesidad de articular modos de pensamiento alternativos, que vayan más lejos de simplemente revertir o confirmar las viejas jerarquías.

Lejos se está todavía en México de una reflexión matizada sobre igualdad y diferencia. Incluso en la actualidad no contamos con un marco interpretativo que asuma con claridad la diferente sexuación de los seres humanos, aunque la notable reforma del 10 de junio de 2011 la incluye.[36] El artículo 1o. es hoy en día la herramienta más poderosa en contra de la discriminación, pues reconoce los derechos humanos de todas las personas. Al mismo tiempo establece las garantías para lograr su efectiva protección, e incorpora disposiciones para dar cumplimiento a los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que México sea parte, incluidos aquellos en temas de género. Además, establece la prohibición de todo tipo de discriminación, por ejemplo, la motivada por el género (sin especificar si se comprende género como sexo o como identidad), para luego reconocer la existencia de la distinta sexuación en el marco de atención del sistema penitenciario, donde se reitera que las mujeres purgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres.[37] No vaya a ser que tengan relaciones sexuales heterosexuales! Obvio que las relaciones homosexuales ya se dan.

---

[34] Minow, Martha, "Learning to Live with the Dilemma of Difference", *Law and Contemporary Problems*, vol. 48, núm. 2, primavera, 1984, pp. 157-213.

[35] Scott, Joan W., "Los usos de la teoría", *Debate feminista*, núm. 5, marzo, México, 1992.

[36] Se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero, se reforman y adicionan los artículos 1o., 3o., 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105.

[37] Es notable que se prohíban las relaciones heterosexuales, cuando de todos es sabido que ocurren las relaciones homosexuales. ¿Será que la prohibición sobre la heterosexualidad alienta la homosexualidad?

Finalmente, con la reforma al artículo 41 del 10 de febrero de 2014 se aborda parcialmente la paridad. La paridad es un mecanismo político igualitario, con el que se plantea lograr una representación que refleje la composición sexuada que tiene la sociedad en su conjunto. En el inciso I, relativo a las obligaciones de los partidos políticos, se dice:

> Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, *así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales*.

Al considerar *paridad* a la participación cuantitativamente homogénea de mujeres y hombres en las candidaturas, nuestra Constitución la reduce a la imposición de una cuota del 50%. ¿En qué consiste realmente la paridad? La demanda de paridad tiene que ver directamente con el poder, con su representación y su ejercicio. En todo el mundo las mujeres están infra-representadas en las élites de las instituciones políticas (gubernamentales y representativas), y tal subrepresentación femenina en los espacios del poder político no se debe a la falta de capacidad o de preparación de las mujeres, ni a la inexistencia de mujeres capaces para dirigir, sino a *habitus* (usos y costumbres) milenarios.[38] Como el poder político trabaja para asegurar su sostenimiento, la autoridad patriarcal se ha venido reproduciendo desde hace siglos. Con la paridad se pretende, justamente, desencadenar una transformación en la toma de decisiones.

El planteamiento de la paridad va a pretender algo muy sencillo y complejo a la vez: que se reconozca que existe la sexuación, o sea, que la especie humana está dividida a la mitad, 50/50, en mujeres y hombres y, por lo tanto, que los espacios de representación política y de toma de decisiones también se deben repartir 50/50. Este reparto no implica que las mujeres se conviertan en las portavoces exclusivas de las demandas femeninas, o los hombres de las masculinas, sino que mujeres y hombres deberán tratar en conjunto todos los asuntos que afectan a la sociedad. Al existir un reflejo real de la composición de la sociedad, todos los temas y preocupaciones se expresarán. Por eso, desde el punto de vista de la democracia, la paridad conduce a una más exacta representatividad de la nación y se convierte velozmente en un criterio para medir el nivel de democracia en una nación.

Pero la paridad también implica dos exigencias más: educación en la igualdad, con aprendizaje de la coeducación e igualdad de oportunidades educativas, y ampliación de la paridad al ámbito privado. Para alcanzar una real paridad política es necesaria una educación distinta, porque si en las aulas escolares no se educa en la igualdad, se persistirá en reproducir la desigualdad. También es imprescindible un desplazamiento masculino al ámbito doméstico para alcanzar así una verdadera

[38] Bourdieu, P., *op. cit.*

conciliación trabajo-familia. Sin paridad en la educación y en las tareas domésticas no habrá paridad en la política. La conjunción de la paridad política, la paridad doméstica y la educativa, es la palanca para construir un orden social más igualitario: una democracia paritaria.[39]

Desde hace siglos la distinta sexuación ha sido un principio ordenador en la sociedad, que atribuye un lugar predeterminado a los seres humanos en la división social entre lo público y lo privado. El discurso político oculta la diferencia sexual bajo la supuesta neutralidad del término "hombre", y más recientemente, del de "ser humano" o del de "persona", y así subsume a un sexo dentro del otro. Y, aunque es indudable que hoy nuestra carta magna consagra más opciones para la pluralidad política y la diversidad social, el *dilema de la diferencia* entre mujeres y hombres sigue sin ser asumido cabalmente. La reproducción de la desigualdad entre mujeres y hombres tiene una dinámica material y una dinámica simbólica. La primera tiene que ver con la sexuación, e implicaría asumir el derecho sexuado al que alude Ferrajoli para instalar un tratamiento igualitario y otorgarle un estatuto legal al aborto. Sólo así las mujeres tendrán una autonomía corporal igual que la tienen los varones. La segunda es la relativa al papel de género, vinculado al lugar de subordinación social que les toca a las mujeres al asumir el trabajo de cuidado, de manera no remunerada. Sólo una repartición igualitaria de dicho trabajo sentará un verdadero piso de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres.

En nuestra Constitución se incorpora retóricamente el principio de la igualdad social entre las mujeres y los hombres, excepto en los artículos sobre los pueblos indígenas donde se habla de "equidad". Pero lo que subyace a la idea de "igualdad", incluso de "equidad", es que son las mujeres quienes se tienen que igualar con los hombres. La paridad exige que los hombres también se igualen a las mujeres, sin embargo, cuando se habla de paridad, se la visualiza exclusivamente como un tema de representación descriptiva —mitad mujeres, mitad hombres— sin ver que no basta si no hay también paridad en lo doméstico y lo educativo.

Una Constitución es una formulación del contrato social, y hace tiempo Ralf Dahrendorf[40] señaló que el contrato social está sujeto a cambios, y cada generación lo reescribe. En la reescritura que se ha hecho en México no se habla de que el contrato social se sostiene en un *contrato sexual* previo. Esta idea, formulada por Carole Pateman,[41] plantea que bajo el contrato social se encuentra un contrato sexual arcaico, que subordina las mujeres a los hombres en el trabajo doméstico, sexual y de cuidado. No es posible comprender la ausencia de mujeres en lugares clave de la toma de decisiones y de la definición de políticas solamente en razón de una supuesta falta de méritos o de diferencias innatas en las capacidades femeninas. Lo que atraviesa todos los procesos de la vida social y que se constituye en el obstáculo para que las mujeres logren la igualdad sustantiva es la persistencia de esa división del trabajo en la que las madres, hijas, esposas, amantes, hermanas, amigas e incluso vecinas se hacen cargo "naturalmente" del trabajo de cuidado como una labor de amor. Las

[39] Scott, Joan W., *op. cit.*

[40] Dahrendorf, Ralf, *The Modern Social Conflict*, Los Ángeles, University of California Press, 1990.

[41] Pateman, Carole, *El contrato sexual*, Barcelona, Anthropos, 1995.

investigaciones han mostrado que existe un estrecho vínculo entre la responsabilidad del trabajo de cuidado y otras cuestiones, como la pobreza, la productividad, y el uso del tiempo.[42]

El trabajo de cuidado, que es el conjunto de procesos que permiten generar los recursos necesarios para vivir, e incluye a la crianza y la atención de las personas ancianas, enfermas o con una discapacidad, suele estar a cargo de las mujeres. El trabajo femenino de cuidado es una labor cargada de valor simbólico pero sin apoyos sociales, mientras que la labor masculina de provisión y defensa tiene un alto costo personal para los varones, pero suele ir acompañada de infraestructura adecuada y de retribuciones simbólicas y económicas. Esa segregación laboral potencia la discriminación y provoca una sobrerrepresentación de los hombres en los espacios de toma de decisiones del poder político y económico, al mismo tiempo que estructura y valida la desigualdad política y social entre los hombres y las mujeres de manera estrictamente funcional para la marcha de la economía actual. Tanto los *habitus* (usos y costumbres) como la manera en que tradicionalmente se define trabajo como una actividad económica que involucra flujos monetarios, hace que no se conciba al cuidado como un trabajo.

Ahora bien, nuestra Constitución es resultado de largos procesos históricos hacia la igualdad humana que se han concretado en reformas parciales. Las reglas y normas que durante un largo periodo de la modernidad han regulado las relaciones entre hombres y mujeres han consolidado no solamente una manera de concebir lo femenino y masculino, sino también de distribuir —de manera desigual— los recursos, las oportunidades y el poder entre hombres y mujeres. Esto afecta las motivaciones y expectativas que unas y otros tienen de sí y de sus posibilidades de incidir en el curso de lo social. Todavía hoy, en nuestro país, la reproducción de las pautas de diferenciación de género —lo que se considera lo "propio" de los hombres y lo "propio" de las mujeres— produce una desigualdad que se expresa de mil formas. La demanda de las mujeres por la igualdad sustantiva con los hombres va más lejos que su acceso a los variados puestos en el espacio público: implica que los hombres se ocupen también de lo privado, en concreto, del cuidado. Sólo una paridad de ese tipo equilibraría las relaciones entre mujeres y hombres, claro está, con recursos y políticas públicas destinadas a abatir lo que durante décadas no se ha podido superar con la sola equiparación constitucional entre mujeres y hombres.

Se requiere un esfuerzo conceptual y político contra las fuerzas de la tradición que se resisten a los cambios necesarios para la superación de la dicotomía de lo privado y lo público, y de las jerarquías de género. No se trata de que la Constitución "proteja" a las mujeres sino que en ella se asuman reformas estratégicas y estructurales de cara a la sexuación y a la simbolización de género, reformas capaces de generar nuevas relaciones entre los seres humanos al igualar sus procesos de producción y reproducción. Es indispensable abordar políticamente tanto las conse-

[42] OIT y PNUD, *Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, Santiago de Chile, OIT/PNUD, 2009; ONU Mujeres, *La economía feminista vista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*, Santo Domingo, ONU Mujeres, 2012; Gherardi, Natalia *et al.* (coords.), *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, Buenos Aires, Biblos, 2013.

cuencias negativas de la distinta sexuación en los cuerpos de las mujeres (por ejemplo, el cada vez más preocupante aumento de los embarazos en adolescentes) así como el costo laboral y político que supone la dedicación de las mujeres a las labores de cuidado, que las limita profesional y políticamente. Hablo en concreto de la absurda negación a la interrupción legal del embarazo, que tiene consecuencias nefastas en ilegalidad y riesgos, así como la escandalosa desatención pública a las necesidades de cuidado, pues son los temas más candentes.[43] A pesar de que diversos gobiernos han asumido políticas redistributivas y planeación económica a largo plazo para atender temas como el financiamiento de servicios de salud o sistemas de pensiones ante el envejecimiento de la población y la baja en las tasas de fecundidad, en México no se han adoptado medidas de gran escala para el déficit de estructuras y servicios de cuidado, que implicará todo tipo de perjuicios y conflictos sociales por la preocupante falta de previsión. Aunque la política incorpora retóricamente el principio de la igualdad social entre las mujeres y los hombres, en los hechos potencia la desigualdad al no abordar el trabajo y la familia como un sistema integrado y a las personas como seres integrales que requieren cuidados en todas las etapas de la vida y que desarrollan sus vidas en los dos ámbitos. La corresponsabilización de la vida familiar y la laboral brilla por su ausencia en un contexto de gran carencia de centros de cuidado infantil, horarios escolares incompatibles con los laborales, y ausencia de infraestructura de cuidados para el envejecimiento y la terminación de la vida.

No obstante la lógica de género ha instituido un imaginario marcado por la creencia de una diferencia radical entre los sexos, produciendo una tajante separación de los significados de lo femenino y lo masculino, el conocimiento ha aumentado —y lo sigue haciendo cada vez con más fuerza— el caudal de conciencia social sobre el origen de la desigualdad sociopolítica entre hombres y mujeres. El orden binario de género y las dicotomías público-privado, que operan tanto en la estructuración del mercado de trabajo, el sistema político y el Estado como en la estructuración de las familias modernas y de las relaciones de intimidad, son el fundamento de ese poder sociopolítico que involucra también un poder interpersonal. El poder jerárquico del género impregna todas las relaciones y afecta la autonomía no sólo de las mujeres sino también de los varones.

La comprensión del *género* y sus consecuencias es un requisito crucial para el avance constitucional que todavía nos falta por hacer. Uno de los principales problemas que se nos plantean es precisamente la brecha que existe entre la velocidad de las transformaciones en las conductas humanas y la lentitud de las reformas constitucionales. De ahí la importancia de aprovechar los recursos del conocimiento. Como dice Daniel Innerarity: "El gran enemigo que hay que combatir no es

[43] El desarrollo demográfico de la sociedad siempre producirá criaturas que requieren cuidados personalizados desde que nacen, junto con inevitables casos de personas que enferman, quedan inválidas o tienen alguna discapacidad. Además la condición mortal de los seres humanos es inevitable: todos vamos a envejecer y requiere también de cuidados paliativos específicos al final de la vida.

tanto la miseria o el miedo, como la ignorancia".[44] Este filósofo y politólogo insiste en que el futuro de la democracia depende de su capacidad de estar a la altura de los desafíos que plantea una sociedad del conocimiento, lo que implica un cambio radical en la forma de hacer política y tomar decisiones. "Una cosa es que en las sociedades se aprenda, y otra que las sociedades aprendan".[45] ¿Qué ha aprendido la sociedad mexicana de las reformas constitucionales que se han hecho para introducir la igualdad entre mujeres y hombres? Mi impresión es que nuestra sociedad, y por ende nuestra clase política, todavía no distingue entre la sexuación y el género, y no comprende el *dilema de la diferencia*. Y como tampoco ha aprendido a tomar en serio los reclamos feministas, por ello no ha sido capaz de ir incorporando demandas que pavimenten ese tortuoso y complejo camino hacia una igualdad sustantiva, que también libere a los varones de las cargas excesivas del mandato de género de la virilidad.

Por eso en la actualidad no sólo hay que impugnar la exclusión de las mujeres de los espacios públicos, como lo hicieran nuestras antecesoras sufragistas, sino que también hay que impugnar la exclusión de los hombres de los espacios privados, como lo hacen hoy muchas feministas. Comprender que la paridad no radica solamente en equilibrar la proporción de mujeres y hombres en las candidaturas, sino también equilibrarla en el ámbito educativo y en los espacios de la vida privada, implica que la sociedad reflexione sobre sí misma, a partir de herramientas conceptuales e información rigurosa, y se decida a actualizar el contrato social que es la Constitución. El conocimiento sobre los mandatos de género ha puesto en marcha una revolución conceptual sobre las formas en que los seres humanos nos concebimos a nosotros mismos y cómo formamos lazos y relaciones con los demás; usar ese conocimiento podría reestructurar nuestros modos de vivir de forma muy profunda, menos desigual y dolorosa. Recuperar la reflexión feminista es una labor ineludible para que el conocimiento sobre la sexuación y el género se inserte en las reformas constitucionales. Tomar en serio la igualdad social y política entre mujeres y hombres requiere impulsar mecanismos de justicia paritaria en esos tres ámbitos: público, privado y educativo. Ahora bien, consagrar nuevos derechos constitucionales no tiene sentido si no se aseguran las *condiciones de posibilidad* a través de las cuales puedan ponerse en práctica. Esas condiciones son parte de los *derechos sociales* e incluyen medidas concretas para lograr el bienestar social, la seguridad personal y la libertad política.

Bibliografía

Barraza, Eduardo, *Aborto y pena en México*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2003.

[44] Innerarity, Daniel, *La política en tiempos de indignación*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2015, p. 339.

[45] *Ibidem*, p. 341.

BOURDIEU, P., *La dominación masculina*, Barcelona, Anagrama, 2000.

CANO, Gabriela, "Ciudadanía y sufragio femenino: el discurso igualitario de Lázaro Cárdenas", en LAMAS, Marta (coord.), *Miradas feministas sobre las mexicanas del siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

———, "Debates en torno al sufragio y la ciudadanía de las mujeres en México" en MORANT, Isabel (dir.), GÓMEZ FERRER *et al.* (coords.), *Historia de las mujeres en España y América Latina*, Madrid, Cátedra, 2006.

———, "Las feministas en campaña. La primera mitad del siglo XX", *Debate feminista*, núm. 4, septiembre, 1991.

———, "Revolución, feminismo y ciudadanía en México", en DUBY, Georges y PERROT, Michelle (eds.), *Historia de las mujeres en Occidente*, vol. 5, Madrid, Taurus, 1993.

———, "Una perspectiva del aborto en los años treinta: la propuesta marxista", *Debate feminista*, núm. 2, septiembre, 1990.

DAHRENDORF, Ralf, *The Modern Social Conflict*, Los Ángeles, University of California Press, 1990.

DE LA BARREDA, Luis, *El delito de aborto. Una careta de buena conciencia*, México, Porrúa, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1991.

ENRÍQUEZ, Lourdes y DE ANDA, Claudia (coords.), *Despenalización del aborto en la Ciudad de México. Argumentos para la reflexión*, México, Programa Universitario de Estudios de Género, GIRE e IPAS, 2008.

FAUSTO-STERLING, A., *Myths of gender: Biological Theories about Women and Men*, Nueva York, Basic Books, 1992.

FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantía. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999.

FINE, Cordelia, *Delusions of Gender. How Our Minds, Society and Neurosexism Create Difference*, Nueva York, Norton, 2010.

GHERARDI, Natalia *et al.* (coords.), *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, Buenos Aires, Ed. Biblos, 2013.

GIDDENS, Anthony, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Madrid, Taurus, 2000.

INNERARITY, Daniel, *La democracia del conocimiento. Por una sociedad inteligente*, Barcelona, Paidós, 2011.

———, *La política en tiempos de indignación*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2015.

IZQUIERDO, María Jesús, "El cuidado de los individuos y de los grupos: ¿quién cuida a quién?", en *Debate feminista,* núm. 30, octubre, México, 2004.

KERSHAW, Paul, *Carefair: Rethinking the Responsibilities and Rights of Citizenship*, Vancouver, UBCPress, 2006.

LAMAS, Marta, "Género", en *Léxico de la vida social*, CASTAÑEDA, Fernando (coord.), México, UNAM, 2016.

LEAL, Luisa María (coord.), 1980, *El problema del aborto en México,* México, Porrúa, 1980.

LECHNER, Norbert, *Los patios interiores de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

———, *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI de España, 1986.

LISTER, Ruth, "Dilemas in Engendering Citizenship", en HOBSON, Barbara (ed.), *Gender and Citizenship in Transition*, Nueva York, Routledge, 2000.

MCKINNON, Susan, *Genética neoliberal. Mitos y moralejas de la psicología evolucionista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012.

MINOW, Martha, "Learning to Live with the Dilemma of Difference", *Law and Contemporary Problems*, vol. 48, núm. 2, primavera, 1984, pp. 157-213.

MOUFFE, Chantal, "Feminismo, ciudadanía y política democrática radical", *Debate feminista*, núm. 7, marzo, México, 1993.

NUSSBAUM, Martha y SEN, Amartya (comps.), *La calidad de vida*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

OIT y PNUD, *Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, Santiago de Chile, OIT/PNUD, 2009.

ONU Mujeres, *La economía feminista vista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*, Santo Domingo, ONU Mujeres, 2012.

PATEMAN, Carole, *El contrato sexual*, Barcelona, Anthropos, 1995.

ROSSANDA, Rossana, *Las otras*, Barcelona, Gedisa, 1982.

SEN, Amartya, "Capacidad y bienestar", en NUSSBAUM, Marta y SEN, Amartya (comps.), *La calidad de vida*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

SCOTT, Joan W., "Los usos de la teoría", *Debate feminista*, núm. 5, marzo, México, 1992.

TUÑÓN, Enriqueta, *Mujeres que se organizan. El Frente Único Pro Derechos de la Mujer*, 1935-1938, México, UNAM, 1992.

WALZER, Michael, *Las esferas de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

DINÁMICA CONSTITUCIONAL Y REGULACIÓN. REFLEXIONES SOBRE LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA DE MÉXICO

Pablo LARRAÑAGA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Modelos de coordinación económica y paradigmas de organización social*. III. *Poder político y relaciones económicas: formas de interrelación*. IV. *Dinámica constitucional y economía en México*. V. *Tensiones dentro del constitucionalismo económico mexicano: un breve diagnóstico*. VI. *La dinámica constitucional y el desempeño de la economía en México*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas México ha experimentado distintas transformaciones que, por su extensión y profundidad, pueden considerarse "transiciones": una transición política, una transición gubernamental, una transición social, y una transición económica. La transición política de un régimen unipartidista a una democracia competitiva es quizá el proceso que más atención ha recibido desde la academia jurídica, pero las transformaciones en la esfera gubernamental, para pasar de un sistema dominado por el poder ejecutivo federal a un sistema poliárquico relativamente descentralizado; la transformación de las dinámicas sociales, ejemplificada, entre otros fenómenos, por el masivo proceso de "urbanización" de la población, y la transformación económica, en la que el país ha pasado de ser una economía cerrada a ser una de las más abiertas del mundo —al menos en lo referente a la política comercial— son otros aspectos importantes del cambio acelerado de México que merecen atención.

En este trabajo me centraré en la trasformación económica del país, en particular, en la transformación del entramado institucional de la actividad económica, con especial énfasis en los cambios de orden constitucional. Mi objetivo es mostrar que, pese a que la dinámica constitucional ha sido importante en esta materia, por

* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

algunas razones que esbozo en el trabajo los efectos en la realidad económica del país no han sido los que cabría esperar. Mi explicación de ello se centra en mostrar, si bien de modo provisional, que la razón de este desfase entre cambio normativo y transformación de las condiciones económicas de la población reside, entre otros factores, en la carencia de una política de cambio constitucional bien orientada, consistente y coherente con la implementación de un modelo económico operativo. Y por ello sostendré que, aunque se han hecho cambios significativos en el entorno de la actividad económica —sin los cuales, probablemente, la situación del país sería aún peor de la que conocemos— la carencia de un modelo de Constitución económica en México ha supuesto un obstáculo importante en el desarrollo del país. Propongo iniciar mi argumento a partir de los siguientes datos.

En términos de justicia distributiva, podemos apreciar que los indicadores de distribución de la riqueza en el país no sólo no han mejorado en las últimas décadas, sino que han empeorado, pese a haber contado con breves periodos de mejoría.

Respecto de los indicadores de concentración de la actividad económica, podemos observar que en México sigue habiendo un importante déficit, y que hay importantes correlaciones entre la concentración y los procesos de privatización de actividades otrora públicas, a pesar de los esfuerzos por promover una economía abierta y competitiva.

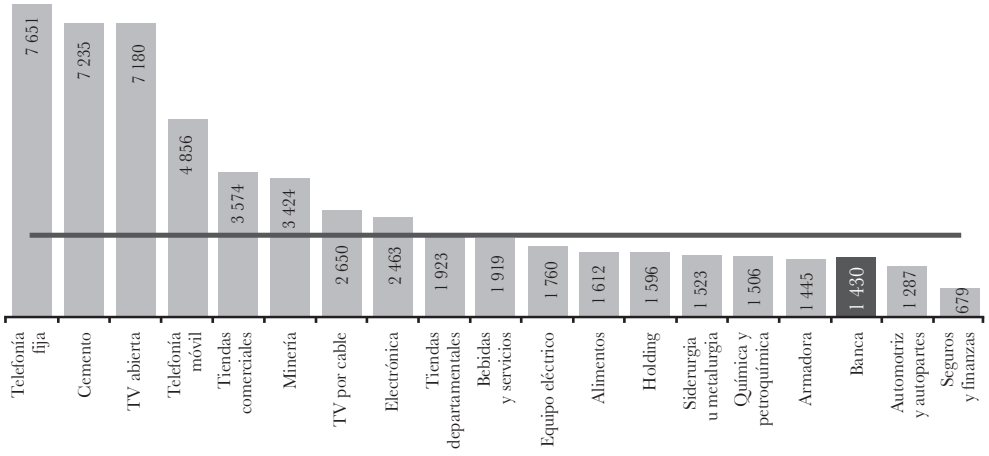
Por último, al igual que otras economías de la región, podemos apreciar que el dinámico ritmo de cambio institucional no ha venido aparejado de un cambio significativo en el crecimiento de la economía, sino que más bien parecen ser fenómenos no relacionados.

Coeficiente de GINI para México, de 1984-2012

Año	*Porcentaje*
1984	48.95
1989	54.34
1992	50.95
1994	51.7
1996	48.47
1998	48.97
2000	51.67
2002	49.54
2004	46.03
2005	51.11
2006	48.01
2008	48.23
2010	48.13
2012	48.07

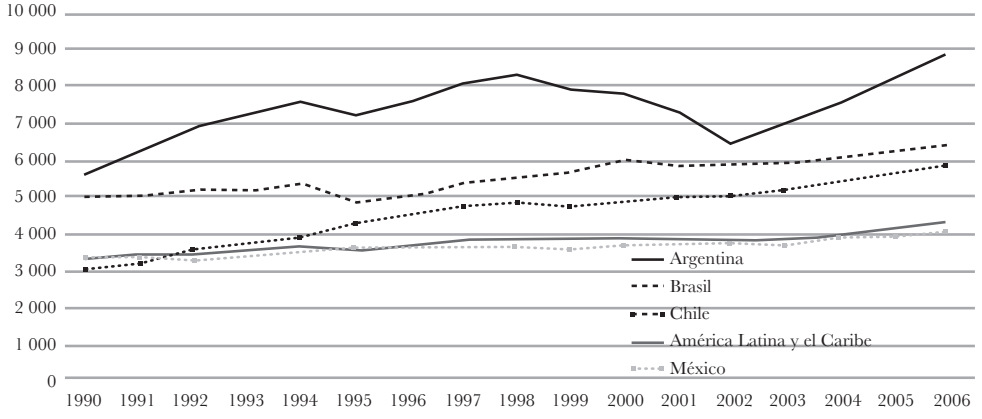
FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Concentracion de las industrias en la economía mexicana
Índice de Concentración Industrial (IHH) muestra:
las 500 empresas más importantes



FUENTE: Asociación de Bancos de México, 2012, p. 22.

Crecimiento del PIB per cápita en dólares, 1990-2006



FUENTE: Sánchez Ancochena, 2009, p. 140.

Porcentaje de concentración de las personas ocupadas por sector económico

Actividad económica	*Estructura porcentual*			
	Personal ocupado		*Valor agregado*	
	2008	*2013*	*2008*	*2013*
Manufacturas	23.2	23.5	29.3	29.1
Servicios privados no financieros	34.1	35.8	17.4	19.6
Minería	0.7	0.8	20.9	16.8
Comercio	30.5	29.6	12.4	15.6
Servicios financieros y de seguros	2.4	2.2	8.3	9.5
Electricidad y suministro de agua y de gas	1.2	1.0	5.2	4.2
Transportes, correos y almacenamiento	3.6	3.6	3.7	3.2
Construcción	3.5	2.6	2.4	1.8
Pesca y acuacultura	0.9	0.9	0.2	0.2

FUENTE: INEGI, 2015.

Veamos ahora con más detalle el argumento que he esbozado antes.

II. MODELOS DE COORDINACIÓN ECONÓMICA Y PARADIGMAS DE ORGANIZACIÓN SOCIAL

Creo que puede aceptarse como un postulado de este trabajo que en el contexto histórico contemporáneo los términos básicos de relación entre el Estado y la economía consiste en: "...la forma en la que el derecho expresa, organiza o limita las relaciones del Estado y la economía en las sociedades de mercado".[1]

Una consecuencia inmediata de esta configuración de la relación regulativa es que, en la gestión de economías complejas, el "espacio" dentro del que tiene lugar la relación entre el Estado y la economía se delimita por dos formas de coordinación económica: la coordinación política relativamente centralizada y autoritativa del Estado, por un lado, y la coordinación económica relativamente descentralizada y espontánea del mercado, por otro. Así, de manera más particular, esta delimitación de la "arena regulativa"[2] determina el papel que tienen las Constituciones económicas al momento de delinear los aspectos fundamentales de la relación entre tales esferas de coordinación socioeconómica, es decir, en el perfil y el contenido de la Constitución económica de un país.

En este orden de ideas, el problema del "correcto" balance entre estas formas de coordinación socioeconómica es, por decirlo de algún modo, el horizonte de la

[1] Dainith, Terence, "Regulation", en *International Encyclopedia Law*, vol. XVIII, cap. 10, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1997.

[2] Hancher, Leigh y Moran, Michael (eds.), *Capitalism, Culture and Economic Regulation*, Oxford University Press, Oxford, 1989.

economía política y, en esa medida, configura el ideal que orienta la actividad de regulación de la economía en su conjunto, incluido el constitucionalismo económico como un aspecto de tal actividad.[3] De manera más concreta, podemos decir, en una primera instancia que el constitucionalismo económico parte del presupuesto epistémico de que, en ambos paradigmas, el Estado y la economía son entidades separadas con sus propias "lógicas" o principios, lo cual permite establecer distintos grados de interferencia normativa (política) en el funcionamiento de la economía.[4] Por otra parte, el constitucionalismo económico expresa los compromisos valorativos comunitarios, históricos, respecto de la naturaleza de los modos de estructuración de la acción económica (propiedad, intercambio, libertad económica, etc.) y, de manera enfática, de los resultados de ésta (derechos, bienestar, justicia).

Teniendo en cuenta el anterior esbozo del constitucionalismo económico, es posible analizar los distintos grados de interferencia del Estado en la economía, reales o supuestos, sobre la base de distintos tipos ideales que pueden, a su vez, acomodarse en un continuo entre la coordinación autoritativa máxima en la que el Estado asume las funciones básicas de producción y distribución y la coordinación de mercado máxima (economía socializada), en el que el Estado se limita a funciones económicas, a la vigilancia de los acuerdos privados (Estado proveedor de bienes públicos o *laissez faire*).[5] Así pues, la dinámica constitucional en este ámbito puede medirse tomando en consideración el desplazamiento de los arreglos constitucionales a la luz de tales "tipos ideales".

Ahora bien, dado el enorme abanico de combinaciones entre las distintas técnicas político-económicas y la casi infinita posibilidad de combinaciones entre estrategias y herramientas regulativas, en la realidad resulta imposible encontrar tipos puros de los modelos de regulación de la economía. Creo que por razones analíticas

[3] La necesidad del equilibrio entre la coordinación del Estado y del mercado está en el trasfondo de los grandes temas de la economía política y, consecuentemente, el problema de la gestión de las limitaciones de sus respectivos modelos de coordinación está presente a todo lo largo y ancho de la teoría de la regulación económica contemporánea. Por ello, en este plano, de las teorías de la regulación y de la Constitución (económica) se da una relación de coextensión donde, en todo caso, la diferenciación depende de la perspectiva o el énfasis, pero no del contenido. He explorado este tema en Larrañaga, Pablo, *Regulación. Técnica jurídica y razonamiento económico*, México, Porrúa-ITAM, 2009.

[4] De hecho, los anteriores elementos de los paradigmas socialista y capitalista han sido los grandes temas de la teoría social y económica en los últimos dos siglos y constituyen el núcleo de la polémica entre socialismo y capitalismo no sólo como formas de coordinación económica, sino como concepciones de la sociedad y del ser humano. A pesar de la importancia del tema, en este momento me interesa, sin embargo, destacar dos asunciones dentro de este debate que permiten configurar el estudio del papel del Estado en la economía. Véase, por ejemplo, Block, en Smelser, Neil J. y Swedberg, Richard (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, Nueva York, Princeton University Press, 2005, pp. 505 y ss.

[5] A la luz de estas ideas, el socialismo y el capitalismo son paradigmas típicos de organización social construidos sobre los modelos de coordinación a los que acabo de referirme. En este sentido ambos paradigmas de organización no sólo sostienen doctrinas políticas e ideologías antagónicas, sino que suponen la expresión normativa de ciertos presupuestos epistémicos y compromisos valorativos básicos, que asignan al Estado funciones de implementación, estabilización y protección de la estructura institucional que es, a un tiempo, requerida, reproducida y reforzada por el conjunto del sistema social.

conviene detenerse brevemente en la consideración de algunos de los rasgos básicos de estos "tipos ideales".[6]

Tipo 1. El Estado socialista

- El Estado detenta la propiedad o control de los medios de producción.
- La distribución de los productos de la economía se realiza de manera centralizada y jerarquizada.
- El criterio de acceso a los bienes y servicios es la determinación de las necesidades sociales por la autoridad.

Tipo 2. El Estado desarrollador

- La propiedad de los bienes de producción es tanto privada como pública, pero el Estado mantiene un control sobre la asignación de bienes a la producción.
- La distribución de los productos de la economía es dirigida por el Estado de manera coordinada con los particulares.
- El criterio de acceso a los bienes y servicios es la productividad social.

Tipo 3. Estado de bienestar

- La propiedad de los bienes de producción es fundamentalmente privada.
- El Estado impulsa y en ocasiones ordena ciertas asignaciones de bienes económicos de utilidad pública.
- La distribución de los bienes y servicios se realiza fundamentalmente mediante los intercambios de mercado, pero el Estado compensa algunos de sus efectos mediante el sistema tributario.
- El criterio de acceso a bienes y servicios es, por lo general, el precio, pero la base es la satisfacción de los derechos individuales y sociales.

Tipo 4. Estado estabilizador

- La propiedad de los bienes de producción es privada, pero el Estado interviene puntualmente en las asignaciones para corregir los efectos de los ciclos económicos (intervención en las variables macroeconómicas).
- La distribución de los bienes y servicios se realiza fundamentalmente mediante el mercado, aunque en ciertas variantes, el Estado interviene en la demanda para activar la economía (keynesianismo).
- El criterio para el acceso a los bienes es la capacidad de compra.

---

[6] En cierta medida, estos "tipos ideales" pueden contrastarse con la realidad económica mexicana. En efecto, en los diversos periodos del México posrevolucionario asoman algunos de estos elementos. Por ejemplo, en el "Cardenismo", el presidente buscó establecer diversas medidas de tipo socialista; en el periodo del "Desarrollo Estabilizador", las del tipo 4; en el "Desarrollo Compartido", medidas del tipo 2 y tipo 3; mientras que desde 1982 hasta la fecha, medidas de corte neoliberal. Una crónica puede verse en Tello, Carlos, *Estado y desarrollo económico. México, 1920-2006*, México, UNAM, Facultad de Economía, 2011.

Tipo 5. Estado proveedor de bienes públicos o neoliberal

- La propiedad de los bienes de producción es privada y el Estado se limita a proveer de bienes públicos relacionados fundamentalmente con la eficiencia de los intercambios (reducción de costos de transacción).
- La distribución de los bienes y servicios se realiza mediante el intercambio de mercado.
- El criterio de acceso a los bienes es el ingreso.

Tipos ideales de intervención del Estado en la economía[1]

Grado de implementación del modelo de coordinación del mercado				
Bajo				Alto
Estado socialista (Tipo 1)	Estado desarrollista (Tipo 2)	Estado de bienestar o social (Tipo 3)	Estado estabilizador (Tipo 4)	Estado proveedor de bienes públicos o neoliberal. (Tipo 5)
Alto				Bajo
Grado de implementación del modelo de coordinación del Estado				

FUENTE: Tomado con modificaciones menores de Block, en Smelser, Neil J. y Swedberg, Richard (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, Nueva York, Princeton University Press, 2005, pp. 505 y ss.

Volveré más adelante a estas categorías para mostrar como en el devenir de la organización socioeconómica en México nos hemos desplazado entre distintos tipos ideales y como en la configuración de cada uno de ellos hemos incluido elementos distorsionadores. Ahora, permítanme continuar exponiendo la segunda parte de mi argumento general, ubicándonos en los elementos centrales de la organización de las relaciones económicas contemporáneas.

III. Poder político y relaciones económicas: formas de interrelación

El equilibrio "correcto", "adecuado" o "racional" entre los modelos de coordinación socioeconómica que, para simplificar, llamamos "Estado" y "mercado" refleja sólo parcialmente las técnicas para la racionalización y control de la relación entre medios y fines que pueden recogerse en una visión amplia e incluyente de la regulación.[7] En este sentido, en una ambiciosa aproximación al estudio de las condiciones de la acción social racional en el área político-económica, Robert Dahl y Charles Lindblom señalan con claridad incomparable la naturaleza técnica de la actividad

[7] He formulado la idea de una teoría amplia e incluyente en Larrañaga, Pablo, *op. cit.*

regulativa enfatizando la panoplia de decisiones sociales envueltas en un concepto general de regulación:

> En una primera impresión, puede parecer que el análisis de los prerrequisitos de la acción social racional evita todas las cuestiones interesantes, porque parece sustituir la moralización por una ciencia descriptiva en la que pueden basarse predicciones. ¿Qué debe hacer una nación para alcanzar una organización política racional? Esta pregunta parece menos interesante que: ¿puede una nación alcanzar una organización político-económica racional? Pero, dependiendo de cómo se miren estas cuestiones, o bien la segunda no tiene respuesta o bien las dos preguntas son la misma. Que una nación pueda alcanzar una organización político-económica racional depende no sólo de las técnicas político-económicas que emplee, sino de la competencia económica y política de sus ciudadanos, de sus creencias y actitudes —de hecho, de su cultura en su conjunto—, así como de circunstancias fortuitas. La cuestión de si una nación puede alcanzar una acción social racional está, por tanto, más allá del conocimiento de alguien, excepto cuando los procesos sociales y las técnicas pueden medirse sobre la base de los prerrequisitos de la acción social racional. Dado que una acción es racional o irracional dependiendo de si logra o no los fines últimos hacia los que se dirige, debemos postular ciertos fines sociales. A partir de aquí, el análisis de los prerrequisitos es un estudio científico, no moral. Procede mediante el establecimiento de relaciones funcionales o condicionales, no mediante prescripciones.[8]

Así pues, con el objeto de establecer las condiciones para la racionalidad de la acción (elección) de las técnicas político-económicas —entre las que se encuentra, por cierto, la definición de una Constitución económica—, estos autores postulan siete fines últimos básicos que, en principio, parecen ser compartidos en las sociedades contemporáneas, y que para el propósito de esta presentación no requieren de análisis: la libertad; la racionalidad; la democracia; la igualdad subjetiva; la seguridad; el progreso y la inclusión apropiada.

Para Dahl y Lindblom, ante los graves problemas para el cálculo racional derivados, entre otros, de la falta de información, de la comunicación deficiente, de la multiplicidad de variables y de la complejidad de las relaciones entre ellas, en las sociedades contemporánea los anteriores valores o fines suelen procurarse mediante cuatro procesos sociales básicos que permiten *gestionar* los principales obstáculos de la racionalidad: el cálculo de la eficiencia y el control de la dirección de la acción social dirigida a tales fines. Estos procesos sociales básicos son: el sistema de precios (o control de y por los líderes); la jerarquía (o control por líderes); la poliarquía (o control de los líderes) y la negociación (control entre líderes).[9]

Naturalmente, la potencial multiplicidad de combinaciones entre fines y medios representa la potencial variabilidad entre modelos de organización social y, consecuentemente, entre los aún más amplios espectros de posibles diseños institucionales. En este orden de ideas, propongo que, en las próximas páginas, nos aproxime-

[8] Dahl, Robert A. y Lindblom, Charles E., *Politics, Economics and Welfare*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1953, pp. 18 y ss.

[9] *Ibidem*, pp. 25 y ss.

mos al objeto del constitucionalimo económico —*i.e.*, la relación regulativa entre el Estado y la economía— a través un esquema conceptual compuesto por tres dimensiones regulativas que corresponden a las funciones generales de la regulación como actividad orientada por los fines del agente regulador del mercado; dimensiones que, por otra parte, reflejan distintos niveles de "juridificación" de las relaciones económicas.[10]

1. *La dinámica constitucional como organización de la economía*

Una primera dimensión —o, si se prefiere adoptar una aproximación secuencial, un primer momento— de la actividad regulativa de la Constitución económica consiste en organizar la economía. Aquí, regular equivale a la actividad de estructurar, sistematizar, constituir, un conjunto de elementos normativos e institucionales sobre la base de un principio o de un conjunto de principios.[11] Estos elementos institucionales incluyen, entre otros, al derecho como sistema normativo; las principales organizaciones sociales —el gobierno, las empresas, los sindicatos, las entidades financieras, etc.—; las distintas instituciones jurídicas particulares —como el derecho de propiedad, la compra-venta, el trabajo por cuenta ajena—; un amplio y variado conjunto de normas y valores que, quizá, cabe calificar como "cultura". Esto es, la conducta económica se organiza mediante la conformación de un sistema normativo-institucional. En lo que respecta a la forma específica en la que las sociedades organizan la economía, estabilizan el sistema económico y legitiman las trasferencias económicas particulares —en especial, sus efectos distributivos—, el principio fundamental del sistema de mercado es que las relaciones económicas que definen al sistema son los intercambios regidos por el principio *quid pro quo*.

En este plano, puede decirse que la Constitución económica provee de "infraestructura institucional" a la actividad económica. Así, por ejemplo, respecto de la operación de las economías capitalistas, función primordial de la Constitución económica es posibilitar el funcionamiento del mecanismo de coordinación del mercado.[12] Para ello, realiza tres operaciones: primero, define el contenido de los acuerdos

[10] Naturalmente, en tanto que dependen unas de las otras, estas funciones se vinculan entre sí sistémica y dinámicamente, por lo que, en ocasiones, puede resultar difícil distinguir unas de otras. No obstante, creo que las funciones de la regulación se pueden delimitar y diferenciar sobre la base de los objetivos institucionales específicos, es decir, atendiendo a los fines particulares de los participantes en distintos planos o momentos de la dinámica constitucional.

[11] Prueba de lo anterior es lo establecido en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la rectoría del Estado en materia económica; asimismo, el artículo 26 determina que "(e)l Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación". Lo anterior se traduce en la sistematización y estructuración de los principios, a los que he hecho alusión.

[12] El mercado puede analizarse como un mecanismo en el que la dinámica del intercambio voluntario entre individuos maximizadores de su utilidad individual genera un equilibrio en el que se maximiza la utilidad social (eficiencia social).

a través de la configuración de derechos de propiedad (alcance, fuerza, condiciones de reversión, etc.); segundo, delinea y estabiliza las formas de los acuerdos mediante el derecho de contratos y, tercero, establece procedimientos para garantizar o proteger los acuerdos, por medio de la creación de procedimientos e instituciones encargados de dirimir conflictos y, en su caso, implementar las resoluciones mediante el uso de la fuerza (*violence)*.

Como consecuencia de ello, respecto del paradigma capitalista, la intervención autoritativa se considera legítima sólo en la medida en la que la intervención jurídica hace posibles los efectos individuales y sociales de los intercambios voluntarios, pero la asignación previa de derechos de propiedad, los resultados en la redistribución de bienes a través del mercado y, de manera enfática, la "eficiencia" del proceso, son hechos aparecer, ideológicamente, como productos del funcionamiento del propio mecanismo de mercado y no como consecuencia de decisiones autoritativas.

2. *La dinámica constitucional como política económica*

El horizonte de la regulación constitucional como política económica es más limitado que el de la organización de la economía. De hecho, la política económica constitucional tiene lugar dentro del paradigma económico de referencia: si desborda a éste, la dinámica constitucional se configura como un cambio organizacional —"estructural", parece ser el término de moda—.

En el caso de los sistemas económicos de mercado, el propósito de esta forma de regulación es implementar, consolidar y desarrollar las condiciones normativas para el funcionamiento de los mercados particulares. En este sentido, su función es primordialmente técnica y tiene, fundamentalmente, dos objetivos concretos: proteger y perfeccionar mercados.

En este nivel de análisis de la dinámica constitucional en las economías capitalistas, el mercado es visto como una forma específica de arreglo institucional que comparte relevancia económica con otros arreglos institucionales de naturaleza jurídica, política, social, cultural, etc., respecto de los cuales mantiene relaciones de afectación recíproca a través de normas, valores, decisiones de agentes.

Desde la perspectiva institucional, el núcleo de la relación entre las instituciones jurídicas y el mercado se asienta en la relación entre los intercambios voluntarios y los derechos subjetivos.

En este orden de ideas, desde la perspectiva del análisis institucional, la variable crítica para dar cuenta de la dinámica de la Constitución económica consiste en determinar cómo una Constitución lleva a cabo dos funciones: establecer los límites de los mercados respecto de otras instituciones sociales y definir los estándares de oportunidad del mercado. En relación con los límites del mercado, la Constitución económica establece el perfil que deben tener los acuerdos voluntarios cuando, entre las razones para su diseño institucional no sólo se incluyen intereses económicos, sino también otro tipo de pretensiones jurídicas, en particular, derechos y libertades. Dicho en otras palabras, la regulación establece el espacio normativo para el merca-

do *vis à vis* el sistema jurídico o, en general, respecto del orden de valores comunitarios. En segundo lugar, la Constitución económica debe establecer en qué condiciones los mercados son "oportunos" o "aceptables", respondiendo a las condiciones en las que los acuerdos voluntarios son instrumentos idóneos para realizar ciertos fines sociales —por ejemplo, bienes y servicios públicos de acceso universal— y, en particular, ciertos fines prescritos por normas jurídicas. Dicho en otras palabras, en este plano, la Constitución económica representa el estándar de legitimidad de los acuerdos voluntarios cuando éstos resultan un instrumento eficaz para producir estados de cosas que hagan previsibles las condiciones materiales para la satisfacción de derechos individuales y sociales.[13]

En este orden de cosas, la Constitución económica será eficaz y, en esa medida, contará con la legitimidad de resultado, cuando instituya estándares para la creación de mercados sólo en los casos en que los acuerdos voluntarios sean la medida previsiblemente mejor para producir las condiciones materiales para la realización de derechos. En este punto, la regulación del mercado se relaciona con la política económica general que, a su vez, se evalúa a la luz de la satisfacción de derechos. Por ello, en el ámbito de las relaciones institucionales entre el mercado y el sistema jurídico la eficacia de la regulación equivale a la existencia de las condiciones materiales para el ejercicio de derechos subjetivos. Dicho en otras palabras, en el plano del mercado como institución, la eficacia de la regulación —como organización, como política y como límite— depende de sus efectos en el desarrollo social.

3. *La regulación como límite del mercado*

El horizonte de la regulación como límite es aún más estrecho que el de la regulación como política, pues no sólo da por sentado al mercado como sistema de referencia, sino que la actividad regulativa tiene lugar a partir de la existencia de mercados particulares. Como hemos visto, respecto del paradigma capitalista, el

[13] Respecto del conjunto de pretensiones jurídicas, las decisiones regulativas del mercado que abordan los límites y los perfiles del mercado responden a razones de naturaleza *institutiva* o *constitutiva*. Es decir, responden, por un lado, a razones respecto de cuándo *puede existir* un mercado y, por otro, a razones relativas a cuándo *debe existir* un mercado. Dicho brevemente, en este nivel la regulación tiene la función de perfilar al mercado respecto del sistema institucional en su conjunto, marcando los límites del contenido de los mercados a la luz del sistema de derechos subjetivos. Así pues, el requisito básico de la legitimación de la regulación es que sólo incluya dentro del mercado el tipo de derechos cuya titularidad sea susceptible de ser negociada y cuya transferencia pueda llevarse a cabo mediante intercambios voluntarios. Se puede decir que la función primordial de la regulación en este nivel consiste en desvincular la satisfacción de ciertos derechos de eventuales resultados de acuerdos voluntarios o, dicho en otras palabras, que regular consiste en proteger las razones que sustentan los derechos como "cartas de triunfo" frente a los intereses individuales que guían los comportamientos de mercado. Establecer qué derechos deben ser protegidos y cuál debe ser el alcance y la fuerza de la protección corresponde, por decirlo de algún modo, a decisiones regulativas de segundo orden; y su control depende del principio de legalidad o del principio de constitucionalidad dependiendo del estatus del derecho subjetivo en cuestión.

presupuesto fundamental de esta dimensión regulativa de la Constitución económica es que el mercado como sistema económico está limitado por sus propiedades estructurales. Entre las "incapacidades" del mercado destacan sus límites para generar coordinación y sus límites para alcanzar otros objetivos sociales valiosos —en particular, como hemos visto, fines sociales e individuales que solemos definir en términos de justicia—. Así pues, la razón de ser de esta actividad regulativa particular es que, en tanto arreglos institucionales, los mercados resultan inadecuados para resolver ciertos tipos de problemas y que, en ciertos casos, no sólo no contribuyen a gestionarlos sino que los agravan o, incluso, los generan.

Desde esta perspectiva, el capitalismo de mercado —o el socialismo, desde luego— es visto como un arreglo institucional totalizador que involucra los distintos aspectos de la vida y de la organización social. Aquí encontramos el problema de la estructuración de la sociedad en su conjunto, y no sólo con el problema de sus límites normativos (el mercado como institución) o de las condiciones de su funcionamiento (el mercado como mecanismo). En este orden de cosas, la función central de la estructuración del mercado no se limita a delinear las relaciones de mercado como esferas de autonomía para la persecución de intereses, sino que consiste en reconocer y legitimar a los intereses individuales como parámetro de las relaciones económicas y, en general, de las relaciones políticas y sociales. Y aquí, la estructuración jurídica del orden económico entra en contacto con su justificación moral, y la implementación del orden capitalista de mercado estará moralmente justificada si, y sólo si, existen razones para considerar que un orden económico construido sobre la base de los acuerdos voluntarios que expresan intereses es una forma de estructuración de las relaciones económicas moralmente preferible frente a otras formas de organización económica posibles.

Así pues, en este nivel de análisis de la dinámica de las Constituciones económicas, aunque se reconozca que la motivación de las relaciones económicas son los intereses de los participantes y que, previsiblemente, en ciertas condiciones institucionales el mercado puede generar resultados socialmente valiosos, la ordenación específica de las relaciones económicas *como mercado* no se sustenta en razones instrumentales sino en razones morales de carácter último. Dicho brevemente, la justificación última del capitalismo de mercado como orden económico no depende de sus resultados en relación con alguna variable de desempeño de la economía en cuestión —con independencia del o los criterios que establezcamos: riqueza, bienestar—, sino de las razones últimas que existan para elegir como fundamento normativo del orden económico en su conjunto la *forma específica* en que se sostiene el principio de autonomía individual: los intercambios voluntarios. A diferencia de la justificación instrumental del mercado como mecanismo y como institución que acabamos de ver, la justificación del constitucionalismo respecto de la economía como dimensión material del orden social depende de nuestra respectiva concepción de la condición humana y de aquello que sea una "buena" sociedad. En este orden de cosas, la función de la regulación constitucional respecto del orden económico consiste en hacer efectivas las preferencias de los individuos respecto del tipo de relaciones económicas que valoran moralmente —o que tienen razones morales

para preferir— y la legitimidad de la Constitución económica respecto de una economía de mercado tendrá lugar en función de que se haga efectivo el establecimiento de ese orden económico frente a otras formas de relación económica.[14]

Dejemos aquí esta breve exposición de la dimensión constitucional de las relaciones entre política y mercado. Veamos ahora una descripción muy elemental del escenario de la política económica en México a la luz de la dinámica de la Constitución económica de 1917.[15]

IV. Dinámica constitucional y economía en México

Cuando se habla de reformas, se habla explícita o implícitamente del futuro. Pero para tocar tierra en un ámbito tan nebuloso como el porvenir, es necesario reconocer el pasado —sobre todo, cuando nos antecede una larga serie de reformas e, incluso, una revolución—. Por este motivo me detendré a dar cuenta de manera muy

[14] En este punto, la teoría de la regulación del mercado enlaza con la teoría de la justicia. En este sentido, las razones de la existencia del mercado dependerán de la viabilidad de la teoría de la justicia sobre la que se apoyen; y ésta a su vez, como ha señalado Amartya Sen, el estándar normativo dependerá en gran medida de la base de información sobre la que se valoren las instituciones y los estados de cosas que éstas producen. Estas bases de información pueden ser, por ejemplo, la satisfacción de los principios básicos de justicia de Rawls, o el requisito de adquisición legítima de la propiedad de Nozick. En este orden de cosas, es precisamente la idea de justicia sobre la base de información de las capacidades defendida por Sen la que me parece mejor opción para fundamentar una teoría del constitucionalismo económico en la que se reconcilie el difícil equilibrio entre las pretensiones jurídicas (derechos) y la necesidad de desarrollo. Esto es así porque en su idea del desarrollo *como* libertad convergen en la noción de capacidad el criterio normativo de la justicia y el criterio definitorio del desarrollo económico. En la teoría de la justicia de Sen, la capacidad de los individuos para realizar las cosas que tienen razones para desear (su libertad como oportunidad) es el criterio que sirve como base para la evaluación de los estados sociales y de las instituciones; pero también, mediante la libre agencia de los individuos, la capacidad es el instrumento fundamental del desarrollo y la medida del nivel de desarrollo. Es decir, la justicia y el desarrollo de una sociedad se miden por el grado en el que los individuos sean, *de hecho*, capaces de obtener mediante su agencia —*i.e.*, mediante sus acciones y elecciones libres—, los estados de cosas que tienen razones para desear. Ahora bien, la teoría del desarrollo *como* libertad, que sienta sus bases en las capacidades para hacer lo que se tiene razones para desear y, por tanto, reconoce las funciones normativas de los intereses de los individuos para alcanzar *sus* objetivos mediante *su* agencia —incluidos, desde luego, los intercambios voluntarios—, no supone que la justificación última del capitalismo de mercado pueda llevarse a cabo en términos de los intereses que de hecho manifiesten los individuos —sean éstos preferencias o meta preferencias—, sino que exige que la base de información relevante para valorar las instituciones y los estados sociales sean las *capacidades* para realizar los intereses —*i.e.*, no el contenido de los intereses—. En mi opinión, es en este nivel donde se encuentra el límite de las funciones del jurista en la deliberación respecto de qué orden económico es moralmente preferible y, en ese sentido, podría decirse que aquí se vislumbran los confines del territorio de la regulación económica constitucional.

[15] En este punto debo señalar que me refiero a la "Constitución económica" de México no sólo para aludir al texto constitucional de la Constitución de Querétaro de 1917, sino también a un amplio conjunto de "normas fundamentales" y a una serie de decisiones judiciales y criterios jurisprudenciales que realizan y han realizado las funciones constitucionales a las que me he referido antes, por ejemplo, la Ley de Hidrocarburos o la Ley Federal del Trabajo.

esquemática de la dinámica de la transformación de las relaciones entre el Estado y la economía en México contemporáneo; es decir, del México que va (o viene) de la Revolución de 1910 a la fecha.

Para ello, de manera un tanto arbitraria pero creo que no absurda, utilizaré los siguientes periodos apuntando algunos de sus rasgos más significativos.[16]

1. 1910-1934
   a. Fin de la lucha armada.
   b. Estabilización política y establecimiento de un gobierno central.
   c. Economía productiva destrozada.
   d. Pobreza generalizada.
   e. Poca o nula capacidad del gobierno de intervención en la economía.
2. 1925-1934
   a. Redefinición del proyecto revolucionario.
   b. Ordenación de la economía bajo los principios de una economía mixta.
   c. Política económica centrada en la atención de las necesidades más apremiantes.
   d. Creación de los elementos básicos del sistema financiero (creación del Banco de México y federalización de la legislación bancaria).
   e. Aplicación parcial del artículo 27 en materia de energía (sistema de concesiones para le explotacion petrolera).
3. 1935-1940
   a. Fortalecimiento de la capacidad del gobierno para intervenir en la economía.
   b. Intensificación del reparto agrario.
   c. Política económica de industrialización con fuertes subsidios a la energía.
   d. Profundización del esquema de economía mixta.
   e. Nacionalización de la industria petrolera.
4. 1941-1955
   a. Aislamiento económico debido a la Segunda Guerra Mundial, represalias por la nacionalización de la industria petrolera.
   b. Crecimiento de las exportaciones de materias primas a Estados Unidos.
   c. Proteccionismo.
   d. Impulso a la autosuficiencia agrícola, a la sustitución de importaciones y a la estabilidad de precios.
   e. Creación del IMSS.
5. 1956-1970
   a. Desarrollo estabilizador.[17]

---

[16] En este punto sigo la presentación de Roberto Blum del trabajo de Josué Sáenz.

[17] Según uno de los principales arquitectos del desarrollo estabilizador, Antonio Ortiz Mena, las características fundamentales de las políticas económicas fueron las siguientes: medidas tendientes a estimular el ahorro voluntario mediante tasas bajas de inflación; estabilidad cambiaria, tasas positivas de interés en términos reales y bajos impuestos sobre el impuesto derivado del pago de intereses.

1. Impuestos diseñados para promover la reinversión de utilidades mediante la exención impositiva de la inversión productiva.

b. Incremento de la participación del Estado en la economía productiva y en el sector de servicios (transporte, intermediación en la distribución de alimentos, energía eléctrica).
c. Consolidación de la política de industrialización con el colapso del campo (acelerada urbanización y crecimiento de la clase media).
d. Cooperación entre el sector público y el privado para llevar a cabo el milagro mexicano (con un promedio de crecimiento del 6% del PIB anual).
e. Aparición de los primeros síntomas de agotamiento del modelo político-económico (1968).

6. 1970-1976
   a. Centralización aún más acentuada de la coordinación económica por parte del gobierno.
   b. Primeras políticas de control de planeación familiar.
   c. Intercambio de favores económicos para controlar la informalidad política mediante políticas públicas populistas.
   d. Incremento de la deuda pública de 3 000 a 20 000 millones de dólares.
   e. Inicio de la escalada inflacionista.
7. 1976-1982
   a. "Administración de la abundancia".
   b. Revestimiento de la tendencia a la apertura económica (rechazo al ingreso al GATT).
   c. Políticas públicas basadas en un gran déficit de gasto corriente y subsidios al sector público.
   d. Expansión de la corrupción.
   e. Nacionalización de la banca.
8. 1983-1986
   a. Economía en ruinas.

---

2. Una tendencia sostenida a mantener bajos precios reales de los energéticos y de otros bienes y servicios ofrecidos por el sector público.
3. Apoyos gubernamentales a los precios de los productos agrícolas con el objeto de compensar el deterioro en sus términos de intercambio.
4. Déficit público controlado, con el propósito de prevenir de este modo un crecimiento excesivo de la oferta monetaria.
5. Un sistema de sustitución de importaciones mediante el uso de tarifas y permisos selectivos tendientes a favorecer, sobre todo, a la producción nacional de bienes de consumo.

Para Francisco Gil, la clave de los resultados positivos de la anterior estrategia dependió de las siguientes condiciones:

1. Una relación baja y estable del déficit gubernamental respecto del producto interno bruto (PIB).
2. Una relación estable de la deuda respecto del PIB.
3. Una inflación nacional en tasas aproximadas al resto del mundo.
4. Rendimientos reales positivos para los ahorradores.
5. Un tipo de cambio nominal fijo.

   b. Hiperinflación. El peso pierde el 99.7% de su valor respecto de las divisas extranjeras.
   c. Enorme deuda interna en la banca nacionalizada.
   d. Renegociación de la deuda externa.
   e. Adhesión al GATT.
9. 1987-1992
   a. La política regulativa favorece al mercado (creación de los programas de desregulación y de creación de las entidades reguladoras).
   b. Reprivatización del sistema bancario.
   c. Apertura gradual de la economía (se concluye la negociación del TLCAN).
   d. Política de promoción de las exportaciones.
   e. Adelgazamiento del sector público.
   f. Inestabilidad política como consecuencia del fraude electoral.
10. 1992-1995
   a. Entra en vigor el TLC (se llevan a cabo distintas negociaciones con otros bloques, en especial con la UE).
   b. Ingreso en la economía global.
   c. Profunda modificación del régimen de inversión extranjera (en particular en el sistema financiero).
   d. Inestabilidad política como producto del EZLN y del asesinato de Colosio.
   e. El cambio político no va al paso del cambio económico.
11. 1995-2000
   a. De nuevo, otra gran crisis.
   b. Parálisis de las políticas públicas.
   c. Profundización de las reformas económicas y de la internacionalización de la economía.
   d. Debilitamiento del sistema político y de la hegemonía de la "familia revolucionaria".
   e. Cambio de partido en la presidencia.
12. 2000-2007
   a. Complejidad en el diseño de las políticas públicas como consecuencia de las distintas geometrías del gobierno (multipartidismo efectivo).
   b. Políticas públicas de coordinación federación-estados limitada y errática.
   c. Parálisis de las reformas estructurales (tributaria, energética, seguridad social).
   d. Pérdida de competitividad internacional.
   e. Asentamiento del sistema democrático.
13. 2007-2014
   a. Estabilidad de la política macroeconómica y diversificación del sector exterior.

b. Inicio del declive de la industria petrolera, deflectado por altos precios del petróleo en los mercados internacionales.
c. Imposibilidad de generar reformas sustantivas en materia económica.
d. Incremento de la violencia ocasionada por el crimen organizado y su represión.
e. Fractura del territorio nacional en términos de seguridad.

Creo que no resulta difícil ver que si tomamos los elementos mediante los cuales he descrito —insisto, de manera muy superficial—[18] las transformaciones político-económicas del México contemporáneo, puede apreciarse que a lo largo de los años una dinámica "constitucional" dentro de la cual, la relación regulativa entre el Estado y la economía mexicanos ha ido zigzagueando, a través de los distintos tipos ideales de interferencia de la política en la economía, pero en un desplazamiento más o menos definido desde una economía posrevolucionaria cerrada y fuertemente socializada hacia una economía con los principales rasgos del modelo neoliberal que caracteriza al capitalismo global contemporáneo.

Como quizá no pueda ser de otra manera, esa accidentada trayectoria ha ido dejando un rastro, que se puede apreciar por la supervivencia entre uno y otro momento —o, si se prefiere, entre uno y otro tipo ideal— de las lógicas internas, de las prácticas sociales, de las reglas e instituciones, de los modelos de coordinación y de los tipos de relación entre política y economía. Estos remanentes no han sido desplazados, ni asimilados por la implementación de nuevas formas de organización social, sino que forman el sedimento irregular e inestable del constitucionalismo económico mexicano, en el que no me detendré ahora, pero que requiere un estudio específico.

En este contexto, si analizamos retrospectivamente tales transformaciones del sistema político-económico mexicano a la luz de los modelos de coordinación económica (economía socializada y capitalismo) y de las formas de relación regulativa entre la política y la economía (la regulación como organización de la economía, como política económica y como límite) que vimos en las secciones anteriores, se hace evidente la presencia de distintas tensiones dentro del sistema político-económico de México, que inciden en la coherencia y, sobre todo, en la funcionalidad del "sistema" en distintos grados. Tales tensiones pueden analizarse en distintos niveles (macro y micro); con distintas trayectorias (de lo general a lo particular y viceversa); con distintas geometrías (generales o particulares); en distintos sectores (producción y distribución). Una aproximación "multidimensional" seguramente permitiría un mapa detallado mediante el cual cada uno de estos estudios produjera la detección

[18] Una magistral síntesis del periodo de la historia económica a la que me refiero aquí se encuentra en Cárdenas, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 2015, pp. 21-31, y desde luego un tratamiento mucho más extendido, pero accesible, también se encuentra en el conjunto de la obra referida. Al respecto, véase también, Moreno-Brid, Juan Carlos y Ros Bosch, Jaime, *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.

de problemas específicos y, naturalmente, de mejores diagnósticos encaminados a su solución. Pero, en este contexto, sólo resulta oportuno un breve diagnóstico.

V. Tensiones dentro del constitucionalismo económico mexicano: un breve diagnóstico

Dado el espacio limitado de este trabajo, me limitare sólo a plantear lo que considero tres grandes tipos de tensiones sistémicas, para pasar después a describir sucintamente el papel que, en mi opinión, puede y debe desempeñar la Constitución económica en la articulación de la relación entre la política y la economía para, en el ultimo inciso, hacer algunas propuestas de reforma muy elementales.

1. *Tensión entre la organización de la economía como mercado y la profundización de la democracia*

La aplicación del principio *quid pro quo* en la organización de una economía tiene tres implicaciones importantes. En primer lugar, el acceso y la exclusión a los bienes económicos adopta básicamente la forma de derechos de propiedad; en segundo lugar, el alcance de las exigencias de asignación de un bien económico está limitado por la capacidad de dar a cambio los derechos de propiedad de otro bien —o su valor de intercambio en dinero— y, en tercer lugar, la legitimidad de la asignación de bienes depende del acuerdo voluntario de quienes detenten los derechos de propiedad. En otras palabras, las formas de acceso, los límites y los mecanismos de protección de los derechos de propiedad son configurados por el sistema jurídico. Desde esta perspectiva, la forma y el contenido de las instituciones jurídicas moldea y subordina a las exigencias funcionales de la forma específica de organización económica y no, al revés, esto es, cuando la estructura institucional de la economía se *diseña* en función de ciertas pretensiones (derechos) y ciertos objetivos sociales expresados en las normas jurídicas.

2. *Tensión entre la política económica a favor del mercado y el crecimiento económico*

La política regulativa protege adecuadamente los mercados, o protege un mercado en particular cuando, en primer lugar, desestimula eficazmente la transferencia no voluntaria del control sobre bienes económicos y, en segundo lugar, cuando implementa satisfactoriamente los mecanismos que hacen previsibles los efectos de los intercambios voluntarios; esto es, en general, respaldando eficazmente las transferencias mediante procedimientos institucionales para prevenir o solucionar conflictos —incluida la amenaza del uso de la fuerza—. La política regulativa perfecciona o corrige mercados (o perfecciona o corrige un mercado en particular), cuando a

través de cambios normativos y transformaciones institucionales hace más eficientes las propiedades funcionales del mecanismo de mercado, es decir, cuando da lugar a que los mercados se aproximen en mayor medida a su eficiencia social. Para ello, la regulación tiene que combatir distintas "patologías" del diseño de los mercados —falta de competencia, información insuficiente, excesivos costos de transacción— que conducen a que los intercambios voluntarios sean "deficientes" en términos de las propiedades sistémicas del propio mecanismo y a que, consecuentemente, tal mercado no sea socialmente valioso.

En este sentido, y por lo que respecta a la falta de competencia, el caso de México ha sido plenamente discutido. Por ejemplo, en relación con las facultades y actividades de la Comisión Federal de Competencia Económica, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha manifestado lo siguiente:

> Cierto número de *factores*, incluido el enfoque de la CFC, basado en principios económicos, sus meticulosos procedimientos, que a veces son muy lentos, y las demoras derivadas de las frecuentes impugnaciones judiciales, así como la impresión del público de que algunas de sus decisiones han sido acomodaticias por lo que respecta a intereses que no favorecen la competencia, han llevado a que la población tenga la impresión de que es un organismo carente de vigor.[19]

De igual manera, refiriéndose a las políticas de competencia de México, Michel Wise, consultor de la propia OCDE, señala que existen cuatro aspectos que pueden hacer ineficientes las políticas en materia de competencia: *a)* que la regulación contradiga las políticas de competencia; *b)* que la regulación intente reemplazar, en su totalidad, las políticas de competencia; *c)* que la regulación duplique los objetivos que pretenden la regulación (pues podrían generar resultados diferentes), y *d)* que la regulación no aplique métodos similares a los que se establecen en relación con las políticas en materia de competencia.[20]

Años, más tarde, una vez más, la OCDE se pronunció al respecto. En efecto, dicho organismo consideró:

> ...la eficiencia de la CFC se ve limitada por ciertas deficiencias en cuanto a la autoridad establecida por la ley y los procesos de revisión judicial. La Comisión ha debido hacer frente también a una reducción de los recursos a pesar de que su carga de trabajo ha aumentado. Por otra parte, ciertos aspectos de los procedimientos de la CFC y sus relaciones con otros organismos públicos reducen su eficacia como organismo de aplicación de la ley y defensor de la competencia.[21]

---

[19] Wise, Michel, "Background Report on the Role of Competition Policy in Regulatory Reform", *Review of Competition Law and Policy in Mexico, OECD J. Competition Law & Policy*, vol. 1, núm. 4, París, OCDE, 1999.

[20] *Ibidem*, pp. 46 y 47.

[21] Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, *Políticas y Ley de Competencia Económica en México. Examen inter pares*, París, OCDE, 2004.

3. *Tensión entre la regulación como límite y los derechos fundamentales*

La idea de regulación como *límite* no sólo supone que el mercado es una forma de organización socioeconómica imperfecta y, consecuentemente, que sus resultados no pueden ser aceptados sin reservas, sino implica que, desde un punto de vista del bienestar social, el ámbito del mercado debe limitarse sólo a las áreas y a las condiciones en las que realiza funciones valiosas. Esta es una consecuencia importante en la que no se suele reparar cuando existe una presunción a favor del mercado, pues se trata de una forma de regulación *negativa* que no sólo limita las consecuencias de las transacciones de mercado, sino también, indirectamente, la regulación como política.

A modo de conclusión, permítanme ahora apuntar algunas ideas acerca del papel del cambio constitucional que utiliza como herramienta la política económica y sus posibles aportaciones para la gestión y la eventual resolución de las tensiones que acabamos de ver.

VI. La dinámica constitucional y el desempeño de la economía en México

Tomando en cuenta lo que acabo de decir, quizá una aplicación útil de las distintas perspectivas de la regulación como organización de la economía; como política económica y como límite al mercado, por un lado, y de los niveles de regulación como infraestructura, como perfil y como orden, por otro, sea considerar estas distinciones analíticas como vértices o coordenadas para describir —y, quizá, "prescribir"— el contenido que debe abordar una reforma del Estado coherente que conlleve una reforma económica razonablemente eficaz.

Utilizar el vértice de las perspectivas de la regulación económica supone reconocer que, en este ámbito, la reforma del Estado es una actividad guiada y justificada por sus efectos en la conformación de las relaciones económicas que efectivamente tienen lugar, y no por principios abstractos o arrebatos ideológicos. En este sentido, el análisis de la relación entre la reforma del Estado y la reforma económica debe insertarse necesariamente en una visión del sistema socioeconómico como herramienta para alcanzar fines sociales valiosos, reconociendo que, en este plano, el derecho debe cumplir la función de articular las pretensiones de la política con las restricciones de la economía.

Por otra parte, utilizar el vértice de los niveles de regulación de las relaciones económicas de mercado denota la naturaleza institucional de los procesos sociales que, aunque son fluidos, circulan en el espacio de estructuras preponderantemente jurídicas que, a un tiempo, determinan las condiciones de posibilidad de la transformación de las relaciones económicas y marcan el horizonte de legítimas exigencias de transformación social.

En este sentido, para tener vigencia social, la economía política no debe limitarse sólo a la descripción de los arreglos institucionales existentes, ni siquiera a

denunciar sus carencias y limitaciones, sino debe explorar todas las posibilidades transformadoras del derecho. Las reformas estructurales, para serlo, no sólo deben referirse a la modificación o el abandono de hitos constitucionales —aunque sean altamente simbólicos—, sino que deben modificar las condiciones en las que de hecho tienen lugar las acciones económicas. Para ello, es ineludible la necesidad de formular políticas de Estado a largo plazo, sentadas en compromisos valorativos claros, que no pueden escapar, en el contexto de la economía —y me temo que en ningún otro contexto— de las condiciones técnicas impuestas por la realidad social, administrativa y política. Las reformas formuladas exclusivamente sobre la base de la ocasión política, por más sugerentes que resulten, están condenadas al fracaso inmediato —y, peor aún, a la pérdida de oportunidades históricas— si no cuentan con el transfondo de un modelo de acción pública racional, y ello, me temo, es todavía un pendiente de la dinámica constitucional mexicana.

VII. Bibliografía

Ávila, José Luis, *La era neoliberal*, México, UNAM-Océano, 2006.

Barajas, Gabriela, "Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir del Pronasol", *Estudios Sociológicos*, México, El Colegio de México, vol. XV, núm. 45, septiembre-diciembre, 1997, pp. 741-771.

Cárdenas, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 2015.

Comisión Federal de la Mejora Regulatoria, *Impacto de la Reforma en Competencia Económica. Análisis del marco regulatorio y fortaleza institucional*, México, Secretaría de Economía-Cofemer, 2016.

Dahl, Robert A. y Lindblom, Charles E., *Politics, Economics and Welfare*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1953.

Dainith, Terence, "Regulation", en *International Encyclopedia Law*, vol. XVIII, cap. 10, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1997.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos, "Una nueva Constitución en 2013. El capítulo económico", *Cuestiones Constitucionales*, núm. 31, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, julio-diciembre de 2014, pp. 30-56.

Escobar Latapí, Agustín y González de la Rocha, Mercedes (comps.), *Más oportunidades para las familias pobres. Una evaluación cualitativa de evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa)*, México, Secretaría de Desarrollo Social, 2000.

Gil Díaz, Francisco, *The Political Economy of Income Distribution in Mexico*, Nueva York, Holmes & Meier, 1984.

Gobierno de la República, *Reforma de Competencia Económica*, México, s.p.i. Disponible en: *http://bibliotecadigital.tamaulipas.gob.mx/archivos/descargas/e6588f5c636c2362019e4bcaa18a50520d04954d.pdf*.

HANCHER, Leigh y MORAN, Michael (eds.), *Capitalism, Culture and Economic Regulation*, Oxford University Press, Oxford, 1989.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Censos Económicos 2014. Datos relevantes de los resultados definitivos*, Aguascalientes, México, INEGI, 2015.

LARRAÑAGA, Pablo, *Regulación. Técnica jurídica y razonamiento económico*, México, Porrúa-ITAM, 2009.

MONTIEL VELÁZQUEZ, Alejandro, "Estado, mercado e instituciones. Un acercamiento a la Nueva Economía Institucional a partir de los laudos arbitrales contra el Estado mexicano ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones", México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, tesis de maestría, 2016.

MORENO-BRID, Juan Carlos y ROS BOSCH, Jaime, *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.

———, Jaime, *Development and Growth in the Mexican Economy. A Historical Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

NOZICK, Robert, *Anarchy, State and Utopia*, Nueva York, Basic Books, 1974.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO, *Regulatory Reform in Mexico. The Role of Competition Policy in Regulatory Reform*, París, OCDE, 1998.

———, *Políticas y Ley de Competencia Económica en México. Examen inter pares*, París, OCDE, 2004.

ORTIZ MENA, Antonio, *El desarrollo estabilizador. Reflexiones sobre una época*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 1998.

RAWLS, John, *A Theory of Justice*, Cambridge MA., Harvard University Press, 1971.

RUBIO, Luis (coord.), *Políticas económicas del México contemporáneo*, México, Fondo de Cultura Económica, Conaculta, 2001.

SÁNCHEZ ANCOCHENA, Diego, "El modelo económico en América Latina desde los años noventa hasta la Gran Crisis: ¿Un modelo razonable o un fracaso liberal?", en MARTÍ Y PUIG, Salvador, *Los retos de América Latina en un mundo en cambio*, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Barcelona, núm. 85 y 86, pp. 133-155.

SEN, Amartya, *Development as Freedom*, Nueva York, Oxford University Press, 1999.

SMELSER, Neil J. y SWEDBERG, Richard (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, Nueva York, Princeton University Press, 2005.

TELLO, Carlos, *Estado y desarrollo económico. México, 1920-2006*, México, UNAM, Facultad de Economía, 2011.

WISE, Michel, "Background Report on the Role of Competition Policy in Regulatory Reform", *Review of Competition Law and Policy in Mexico, OECD J. Competition Law & Policy*, vol. 1, núm. 4, París, OCDE, 1999.

EL CONTEXTO ECONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Leonardo LOMELÍ VANEGAS

SUMARIO: I. *Mitos y realidades de la devastación económica asociada a la Revolución*. II. *El campo y la Revolución*. III. *La industria en 1917*. IV. *El primer auge petrolero mexicano*. V. *Las comunicaciones, los transportes y la desarticulación del comercio*. VI. *La crisis del sistema financiero y monetario del Porfiriato*. VII. *Las expectativas de cambio*. VIII. *Bibliografía*.

Cuando Venustiano Carranza expidió la convocatoria al Congreso Constituyente que sesionó en la ciudad de Querétaro a partir del 1o. de diciembre de 1916,[1] buena parte del territorio nacional y de su población habían padecido los rigores de casi seis años de lucha revolucionaria. Aunque había regiones del país en las que casi no se había sentido la lucha armada y hubo periodos largos de tiempo durante los cuales predominó la paz en la mayor parte del territorio, lo cierto es que para ese momento la economía nacional resentía importantes daños.

En un inicio, pareció que la lucha armada había sido breve y que el restablecimiento del orden y del progreso era inminente. La revolución maderista logró triunfar en un plazo muy corto y con ello dejó intactas buena parte del aparato productivo y de las instituciones políticas y económicas heredadas del gobierno de Porfirio Díaz. El propio Madero no abanderaba una propuesta de cambio radical en materia económica y social, como lo prueba el hecho de que le haya solicitado al secretario de Hacienda José Yves Limantour que permaneciera en su puesto.[2] Sin embargo, el desmoronamiento del régimen porfirista era inevitable y la presidencia de Madero no logró encauzar por una senda reformista los cambios que había desatado, por lo que quedó rebasada lo mismo por los defensores del *statu quo* que por los revolucionarios más radicales.

Es así como desde la presidencia interina de Francisco León de la Barra aparecieron los primeros obstáculos para la pacificación del país, que se intensificaron

[1] "Decreto que convoca a un Congreso Constituyente", en *http://www.constitucion1917.gob.mx/*.

[2] Yves Limantour, José, *Apuntes sobre mi vida pública (1892-1911)*, México, Porrúa, 1965.

durante el gobierno de Madero y se agravaron con el golpe de Estado de Victoriano Huerta. La rebelión que siguió a la caída y asesinato de Madero fue de grandes proporciones y afectó a buena parte del territorio nacional, a diferencia de la revolución maderista en contra del gobierno de Porfirio Díaz, que había sido mucho más localizada. Y a la caída de Huerta, la escisión entre los vencedores convocó a movilizaciones más numerosas y campañas aún más cruentas, que se dejaron sentir con gran intensidad durante el año decisivo de 1915.[3]

Es en este contexto en el que hay que evaluar los efectos producidos en la economía mexicana por la lucha revolucionaria, los problemas económicos que enfrentaba el país entre 1916 y 1917, así como las expectativas y aspiraciones que había despertado la contienda. Para los críticos de la Revolución mexicana, ésta vino a interrumpir el primer gran ciclo de crecimiento económico que nuestro país había conocido en su vida independiente. Si bien es cierto que el régimen de Porfirio Díaz llevó a la práctica el lema positivista de "orden y progreso" y garantizó al país un periodo de crecimiento económico y diversificación productiva, también es cierto que era muy difícil que pudiera continuar indefinidamente, entre otras razones, por la precariedad del arreglo político que lo sustentaba y que giraba en torno a un presidente fuerte, pero que envejecía inexorablemente.[4]

A los problemas que arrastraba la economía mexicana había que añadir los que se suscitaban de su cada vez más intensa relación con los mercados internacionales y los costos sociales de los procesos de modernización económica, en curso desde la reforma y que se habían intensificado durante el Porfiriato. Era el caso, por ejemplo, de los litigios de tierras, cada vez más frecuentes, provocados por la expansión de las haciendas a costa de los pueblos y de los ranchos. Pero también habría que añadir las expectativas de ascenso social de los nuevos sectores medios, que veían copadas las principales posiciones políticas por una oligarquía que envejecía a la par que el presidente. En resumen, diversos sectores populares y medios, los primeros afectados y los segundos parcialmente beneficiados por el régimen porfirista, constituían las dos caras de la moneda de un proceso de modernización trunco que habría de generar una revolución, cuya causa inicial pareció eminentemente política. Lo cierto es que la gesta democrática iniciada por Madero sumó diversos reclamos de índole económica y social, que tienen que ver de manera directa con los saldos del tipo de crecimiento económico y desarrollo de las fuerzas productivas que tuvo lugar durante ese periodo al que nos hemos acostumbrado a llamar Porfiriato.[5]

---

[3] Salmerón Sanginés, Pedro, *1915: México en guerra*, México, Planeta, 2015.

[4] Contemporáneos como Francisco Bulnes y Justo Sierra pusieron énfasis en diferentes momentos del gobierno de Díaz en la necesidad de crear instituciones políticas que permitieran resolver por la vía pacífica el problema de la sucesión del presidente Díaz. Véase "Manifiesto de la Convención Nacional Liberal", redactado por Sierra, y el discurso de Francisco Bulnes en la Convención de la Unión Liberal de 1903, en Villegas, Gloria y Porrúa, Miguel Ángel, *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana*, vol. III, *La estabilidad política y la modernización económica: un nuevo pacto para la nación*, México, Porrúa, 1997.

[5] El término Porfiriato, aunque utilizado ya por algunos autores, se convirtió en el más empleado para referirse a los sucesivos gobiernos de Porfirio Díaz y al cuatrienio de Manuel González, debido al notable éxito y difusión de la *Historia moderna de México*, coordinada y escrita en buena parte por Daniel Cosío Villegas. Véase Cosío Villegas, Daniel, *Historia moderna de México. El Porfiriato*, 7 volúmenes, México, Editorial Hermes, 1972.

I. Mitos y realidades de la devastación económica asociada a la Revolución

La lucha armada tuvo considerables efectos en la actividad económica. Sin embargo, es necesario diferenciarlos por regiones y por sectores económicos. Fue más intensa en el norte y en el centro del país y en algunos estados del sur. Afectó menos al Golfo de México, a las dos penínsulas y al noroeste y sureste, en términos generales. Dejó sentir sus principales efectos en la agricultura, el comercio, el sistema financiero, las comunicaciones y los transportes y afectó menos a la industria, la ganadería y las actividades extractivas.

En palabras de John Womack, "pese al desorden y la violencia hubo una economía mexicana entre 1910 y 1920. Era predominantemente aunque no sólidamente capitalista, con regiones desigualmente desarrolladas: el noroeste, el Distrito Federal y el Golfo, más; el remoto sur, la menos".[6] Entonces, como ahora, la economía mexicana se caracterizaba por su heterogeneidad estructural, pero con la gran diferencia de que la población oscilaba en torno a los quince millones de habitantes y era predominantemente rural. Si bien hubo varias regiones que se vieron afectadas por la destrucción material y por la falta de mano de obra en las actividades agrícolas, otras en cambio se beneficiaron del auge en el precio de las materias primas que trajo consigo el inicio de la Primera Guerra Mundial. En particular, el norte de Veracruz y el sur de Tamaulipas se beneficiaron del primer auge petrolero de la historia de México, en tanto que Yucatán conoció el canto del cisne de la llamada "casta divina" de hacendados con el incremento de los precios del henequén, que propició que los constitucionalistas voltearan a ver a la península y enviaran a Salvador Alvarado a llevar la Revolución y a apropiarse para la causa de los excedentes que generó el llamado "oro verde".

Durante mucho tiempo había prevalecido la idea de que la Revolución mexicana trajo consigo considerables pérdidas materiales y humanas. Uno de los grandes mitos sobre los costos de la lucha armada es el del millón de muertos, que surge de la comparación entre los censos de 1910 y 1921. Mientras que el primero registró 15 160 369 habitantes, el segundo arrojó, once años más tarde, un total de 14 334 780. La reducción de más de 825 mil habitantes, sumada al crecimiento esperado de la población durante el periodo, llevaron a varios autores a estimar en un millón de muertos el saldo en vidas de la Revolución mexicana. Sin embargo, el repunte desproporcionado de la población en el censo de 1930, cuando ascendió a 16 552 722 habitantes, introduce varias dudas.[7] En primer lugar, llama la atención un crecimiento promedio de 1.7% anual entre 1921 y 1930, que contrasta con el crecimiento de la década previa a la Revolución que fue 1.08% anual, ya que las condiciones sanitarias no mejoraron sensiblemente durante el periodo y entre 1926 y 1929 tuvo lugar la guerra cristera, que también representó un importante costo

[6] Womack Jr., John, "La economía en la Revolución (1910-1920)", *Nexos*, núm. 11, noviembre de 1978, *www.nexox.com.mx*.

[7] *V Censo de Población de los Estados Unidos Mexicanos*, Dirección de la Estadística Nacional, 1931.

en vidas humanas. Esta situación permite suponer que hubo problemas en el levantamiento del censo que llevaron a subestimar la población, además que un número importante de mexicanos no murió, sino emigró durante este periodo a Estados Unidos y regresó al país a raíz de la crisis de 1921-1922. Sin negar que el saldo en vidas de la lucha armada fue alto, es necesario introducir algunos matices para poder ubicarlo en su justa dimensión.

A pesar de todos los problemas que pudo haber en su levantamiento, el censo de 1921 nos puede servir para identificar algunas tendencias relevantes sobre los efectos de la lucha armada en las diferentes regiones del país. Por ejemplo, según el censo el estado que registró el descenso de población más importante en términos relativos durante el periodo fue Morelos, con una caída de −4.85% anual en promedio.[8] Estos resultados son consistentes con la intensidad de la lucha armada en ese estado. A lo largo de la década, los campesinos de Morelos se mantuvieron en armas durante la mayor parte del tiempo, lo mismo contra los gobiernos de Porfirio Díaz y Victoriano Huerta que contra los de Madero y Carranza. A su vez, los gobiernos de Huerta y Carranza ordenaron campañas de exterminio en contra de los rebeldes morelenses, que implicaron arrasar con los cultivos y afectaron seriamente el aparato productivo de la entidad.[9]

Después de Morelos, los estados que registraron un mayor descenso demográfico fueron San Luis Potosí, con −3.06% anual de decremento; Zacatecas con −2.07 y el Estado de México con −1.01. Le seguían, con tasas por debajo de −1% anual, Querétaro, Nuevo León, Puebla y Oaxaca. En cambio, entidades como el Distrito Federal y Yucatán tuvieron un importante crecimiento poblacional. Estos datos dan una idea de las zonas en donde se vivió con mayor intensidad la lucha armada, o que se vieron más afectadas por las epidemias. Porque, en sentido estricto, las hambrunas y los brotes infecciosos ocasionaron tantas o más bajas que el conflicto armado. De esta manera, se confirmaría que los estados del Golfo de México y del noroeste de la república fueron los menos afectados por la lucha armada y que ésta se dejó sentir con mayor intensidad en los estados del norte, del centro y del Bajío, en donde se libraron las batallas decisivas de la Revolución, siendo la entidad más afectada el estado de Morelos.

Sin embargo, el balance general está lejos de ser tan devastador como lo sugiere el censo de 1921. Como se ha señalado antes, no parece plausible que la población se haya desplomado entre 1910 y 1920 para recuperarse tan aceleradamente entre 1921 y 1930, con casi las mismas condiciones de salubridad general de la primera década del siglo y tres años de Guerra Cristera, sin contar otras rebeliones. Si la población hubiera crecido en esos años a una tasa de crecimiento similar a la década previa a la Revolución, entonces podría afirmarse que en 1920 sería ligeramente inferior a la de 1910. Por supuesto que esto habla de un gran número de muertos, no todos debidos a la lucha armada, sino a las epidemias y hambrunas que esto trajo

[8] Departamento de la Estadística Nacional, *Censo General de Habitantes 1921*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1925.

[9] Womack Jr., John, *Zapata y la Revolución mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1994.

consigo. Como lo señaló hace casi cuatro décadas Womack: "lo más grave que puede decirse respecto a la población es, cuando mucho, que dejó de crecer".[10]

II. El campo y la Revolución

Las actividades agrícolas fueron, sin lugar a dudas, las más afectadas por la Revolución, sobre todo por haber sido las que contribuyeron más con sus trabajadores a los contingentes de los diversos ejércitos, ya fuera voluntariamente o por la fuerza. Es importante observar que la agricultura en general ya había resentido los efectos de la crisis de 1907 y en particular la producción per cápita de maíz, trigo y frijol venía descendiendo,[11] situación que se agravó con la Revolución mexicana, a grado tal que los años 1914 y 1915 serían recordados como los "años del hambre".

Una vez más, la destrucción no fue generalizada. Mientras que en muchos casos la producción se desplomó por la falta de mano de obra que fue reclutada por los bandos en pugna, en Morelos la producción de caña se desplomó por la guerra casi ininterrumpida contra los zapatistas. Se calcula que entre 1912, año de paz relativa previo a la caída del gobierno de Francisco I. Madero y 1918, el primer año después del restablecimiento del orden constitucional, la superficie total sembrada en el país cayó 50%. Sin embargo, la recuperación también fue rápida en algunos cultivos, como la caña de azúcar, no así en la producción de maíz que, como se ha señalado, ya enfrentaba problemas desde el Porfiriato.

En cambio, la producción de algodón en la zona de La Laguna, en el norte y la de henequén en la península de Yucatán experimentaron un auténtico auge, gracias al incremento de la demanda internacional que trajo consigo la Primera Guerra Mundial. La producción algodonera había venido en ascenso desde la Guerra de Secesión norteamericana, en tanto que el henequén, desde el último tercio del siglo XIX, se había convertido en un producto muy apreciado por la fibra natural que de este cultivo se extraía. El desarrollo de las fibras sintéticas habría de afectar, aunque de manera desigual, a los mercados de ambos productos hacia el final de la contienda.

En síntesis, aunque en términos generales hubo una afectación en el campo mexicano a consecuencia de la Revolución, hubo zonas que se vieron menos afectadas e incluso otras se vieron beneficiadas por una coyuntura internacional favorable, en tanto que la producción de alimentos de consumo básico, que ya venía declinando desde el final del Porfiriato, se vio especialmente perjudicada durante la contienda.

---

[10] Womack Jr., John, "La economía en la Revolución (1910-1920)", *op. cit.*

[11] Marino, Daniela y Zuleta, María Cecilia, "Una visión del campo. Tierra, propiedad y tendencias de la producción, 1850-1930", en Kuntz Ficker, Sandra, *Historia económica general de México*, México, El Colegio de México, 1910, p. 461.

III. La industria en 1917

Uno de los muchos mitos que la historiografía económica reciente ha permitido superar es el de la gran destrucción de la capacidad industrial desarrollada durante el Porfiriato. Investigaciones recientes han revelado que, contra lo que muchos suponían, la capacidad industrial construida durante el Porfiriato se vio poco afectada en su conjunto. Más allá de algunas fábricas que fueron destruidas, estos casos fueron aislados y se trató de operaciones muy pequeñas como para mermar la capacidad industrial instalada. Fue más frecuente que las facciones revolucionarias incautaran las fábricas de las zonas que controlaban y las operaran en su propio beneficio, como ocurrió en abril de 1914 cuando las fuerzas de Pablo González ocuparon la ciudad de Monterrey y operaron, entre otras empresas, la Cervecería Cuauhtémoc.[12]

Al parecer, la caída de la producción industrial en estos años tuvo que ver más con un abrupto descenso de la demanda que con destrucción de la capacidad productiva. También influyeron de manera decisiva el colapso del sistema ferroviario durante los años más intensos del conflicto, de 1913 a 1915,[13] los desajustes monetarios y la crisis del sistema financiero. Lo cierto es que hubo ramas de la producción industrial que no solamente no se vieron sustancialmente afectadas, sino que continuaron creciendo aceleradamente, como fue el caso de la industria del cemento.

En una perspectiva de largo plazo, la Revolución no implicó la destrucción de la mayor parte de la planta industrial heredada del Porfiriato, pero ésta se mantuvo operando muy por debajo de su capacidad instalada durante las siguientes décadas. Salvo excepciones tan notables como las industrias del cemento o la cerveza, cuya producción creció aceleradamente después del final de la Revolución, la mayor parte de las actividades industriales permanecerían sin grandes saltos tecnológicos y las consecuentes ampliaciones de su potencial productivo, hasta que la Segunda Guerra Mundial ofreció una nueva coyuntura propicia para el desarrollo industrial.

IV. El primer auge petrolero mexicano

Mientras buena parte del país padecía los rigores de la guerra civil, en el norte de Veracruz y el sur de Tamaulipas se vivía la bonanza del primer gran auge petrolero mexicano. La llamada "faja de oro", como se conoció desde entonces a esta zona de producción de hidrocarburos, vivió sus mejores momentos entre 1917 y 1920, pero su producción vino en aumento desde el inicio de la Primera Guerra Mundial. Los sucesivos intentos del gobierno de Carranza por tratar de aumentar la carga fiscal sobre las empresas, mayoritariamente extranjeras, que se beneficiaron de este auge

[12] Haber, Stephen, "Mercado interno, industrialización y banca, 1890-1929", en Kuntz Ficker, Sandra, *op. cit.*, p. 427.

[13] *Ibidem*, p. 428.

serían una continua fuente de conflictos entre México y los países de donde provenían sus capitales, principalmente Estados Unidos y Gran Bretaña.[14]

La explotación del petróleo en México se había iniciado desde el siglo XIX, pero fue a principios del XX cuando comenzó a crecer aceleradamente la producción de crudo, para dispararse en su segunda década con el inicio de la Primera Guerra Mundial. La producción de petróleo crudo mexicano aumenta de 3.6 millones de barriles en 1910 a 26.2 en 1914 y a 68.3 en 1918, para alcanzar el máximo histórico correspondiente a este primer auge petrolero en 1921, cuando se alcanzó una producción de 193.4 millones de barriles. A pesar del poco margen de maniobra para gravar a las empresas petroleras con los impuestos que hubieran correspondido a estos volúmenes de producción, los gobiernos revolucionarios lograron introducir algunos impuestos que llegaron a representar 11% de los ingresos públicos en 1918 y 21% en 1921, no sin fricciones con los gobiernos de los países de donde provenían estas empresas petroleras.[15]

V. Las comunicaciones, los transportes y la desarticulación del comercio

La revolución se hizo en gran medida en tren, para bien y para mal. Para bien, porque el tren permitió que los contingentes revolucionarios se movilizaran y lograran derrotar en un periodo de tiempo relativamente corto a los ejércitos del usurpador Victoriano Huerta. Para mal, porque al ser estratégicos para la movilización y el abasto de las fuerzas en pugna, fueron también objeto de múltiples atentados y sabotajes, que interrumpieron durante periodos de tiempo prolongados el transporte de personas y mercancías en buena parte del territorio nacional, con las consecuencias en el abasto de las ciudades que esta circunstancia trajo consigo.

Carranza decretó el 4 de diciembre de 1914 en Veracruz la incautación de las líneas ferroviarias, telegráficas y telefónicas de la República y Alberto J. Pani fue designado director general de los Ferrocarriles Constitucionalistas. En esos momentos la mayor parte de las vías ferroviarias del país estaban en manos de los convencionistas. Tras la salida de los constitucionalistas de la Ciudad de México, el gerente del Ferrocarril Mexicano había ordenado el cese del personal y la suspensión del servicio en los territorios ocupados por el Ejército Constitucionalista. Por lo tanto, lo primero que tenía que atender Pani era la contratación del personal necesario y la reanudación del servicio en sus zonas de influencia. Como se trataba de una materia que le era desconocida, designó superintendente general al experimentado Felipe Pescador, "ferrocarrilero competente".[16]

---

[14] Meyer, Lorenzo, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1968.

[15] *Idem.*

[16] Pani, Alberto J., *Apuntes autobiográficos*, vol. 1, p. 228.

El propio Pani reconoció años después en su autobiografía que, de todos los puestos que le fueron encomendados por Carranza, el más difícil de desempeñar fue el de director general de los Ferrocarriles Constitucionalistas. Si en diciembre de 1914 eran pocas las vías controladas por las fuerzas leales al Primer Jefe, a lo largo de 1915 se fueron incrementando aceleradamente, a medida que avanzaba el ejército del general Álvaro Obregón, primero hacia el centro del país y después hacia el Bajío. El desarrollo de las operaciones militares requirió un servicio eficiente de transporte de tropas y de abastecimiento de armas, municiones, víveres y otros artículos necesarios en el frente. Además de las necesidades militares, había que atender las de la población civil, por lo que se reanudaron en los territorios recuperados los servicios de transporte de carga y de pasajeros, a pesar de la escasez de material rodante. La reparación de las vías, que en algunos casos llegó al extremo de una auténtica reconstrucción, tuvo que hacerse en repetidas ocasiones, incluso en aquellos territorios en los que se habían replegado los convencionistas pero habían quedado los bandidos, que aprovechaban la situación para hacer de las suyas.

La regularización del servicio era apremiante para las grandes ciudades, en particular para la Ciudad de México, que para entonces rondaba el millón de habitantes y había padecido desde el verano de 1914 fuertes problemas de desabasto. Estas dificultades se agravaron en el primer semestre de 1915, ya que la primera ocasión en la que las fuerzas constitucionalistas ocuparon la capital de la República, en enero de ese año, fue tan precaria que los convencionistas pudieron recuperarla unas semanas después. Entre el 28 de enero, fecha en la que Obregón ingresó a esta plaza y el 15 de marzo, cuando salió hacia El Bajío a combatir a la División de Norte, el general sonorense trató de hacer frente a los problemas más apremiantes de la población capitalina, para lo cual creó la Junta Revolucionaria de Auxilios al Pueblo, presidida por Pani e integrada además por Gerardo Murillo, mejor conocido como el doctor Atl y por José Chávez, un antiguo funcionario de la Secretaría de Hacienda, ambos en calidad de vocales. Las labores que desempeñó la Junta incluyeron la introducción de víveres en la capital y la distribución de vales entre los sectores más desprotegidos de la población, que podían canjearse por alimentos o por dinero.

El 12 de noviembre de 1915 Carranza nombró a Alberto J. Pani presidente de la Compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México, la empresa que administraba la red controlada por el gobierno mexicano y que, junto con la empresa privada del Ferrocarril Mexicano, era la propietaria legal del equipo, las líneas ferroviarias y las instalaciones que habían recuperado y administrado los Ferrocarriles Constitucionalistas. Los principales obstáculos que tuvieron que enfrentar después de la recuperación de la Ciudad de México fueron los ataques de los bandoleros y las voladuras de trenes, que desquiciaban el servicio y creaban un ambiente de zozobra. Los zapatistas eran especialmente proclives a este último tipo de acciones, por lo que llegaron a protagonizar varias voladuras de trenes en los estados de Morelos, Puebla y Tlaxcala y en el Distrito Federal. A pesar de que ambos problemas seguían siendo importantes un año después de la recuperación definitiva de la capital de la República, por esas fechas el Primer Jefe dispuso que comenzara la devolución de las propiedades incautadas, por lo que el ingeniero Pani llevó a cabo a las 12 de la

noche del 1o. de septiembre de 1916 el traspaso inventariado de las líneas y de los activos que pertenecían al Ferrocarril Mexicano a su Consejo de Administración. En su calidad de presidente de los Ferrocarriles Nacionales, Pani rindió un informe durante la Asamblea de accionistas que fue convocada el 30 de noviembre de ese mismo año, en el que afirmó enfáticamente que "se había ya logrado transformar el estado caótico primitivo en un servicio organizado".[17]

VI. La crisis del sistema financiero y monetario del Porfiriato

El sistema financiero y monetario heredado del Porfiriato tenía severas limitaciones de origen. Sus dos pilares, la Ley de Instituciones de Crédito de 1897 y la reforma monetaria de 1905, habían sido soluciones pragmáticas ideadas por los allegados al secretario Limantour, que en los hechos habían dejado demasiados problemas de regulación no resueltos. La renuencia a crear un banco central y la apuesta por un régimen de pluralidad de emisión, combinada con un sistema monetario que en teoría estaba basado en el patrón oro, pero en la práctica era una solución de transición en donde la circulación de la plata seguía desempeñando un papel importante, fueron dos elementos que hicieron muy vulnerables a la moneda y a la banca a los choques externos y los ataques especulativos.

La crisis internacional de 1907 ya había dejado entrever lo frágil que era el sistema financiero mexicano, cuando la inminente bancarrota de los bancos de la península de Yucatán estuvo a punto de provocar un pánico financiero. En ese momento la oportuna intervención de la Secretaría de Hacienda evitó la crisis, recurriendo principalmente a los bancos más grandes, como el Nacional de México y el Central Mexicano.[18] Sin embargo, las medidas correctivas que se instrumentaron a partir de 1908 resultaron francamente insuficientes. Durante el gobierno de Victoriano Huerta, se derrumbó el sistema monetario y financiero heredado del Porfiriato. La banca mexicana tuvo que hacer frente en 1913 al caos político y a la especulación financiera y al mismo tiempo, se convirtió en la principal acreedora del régimen de Huerta, que en recompensa al financiamiento recibido, maniobró para salvar de la bancarrota a los bancos. El caos que originó el financiamiento bancario forzoso al régimen huertista dio lugar a una serie de trastornos monetarios y de precios que se prolongarían más allá de la usurpación de Huerta.

A la incertidumbre generada por el golpe de Estado se sumó la que ocasionaba el fantasma de la insolvencia del gobierno mexicano. En la primavera de 1913 el primer secretario de Hacienda del régimen de Huerta, Toribio Esquivel Obregón,

[17] *Ibidem*, p. 237.

[18] Rosenzweig, Fernando, "Moneda y Banca", en Cosío Villegas, Daniel, *Historia moderna de México. El Porfiriato. Vida económica*, vol. 2, México, Editorial Hermes, 1965, p. 251.

consiguió un préstamo para pagar las obligaciones que estaban por vencer.[19] El secretario Esquivel Obregón propuso en ese momento el establecimiento de un banco único de emisión, dependiente de la Secretaría de Hacienda, ya que, como escribió después en sus memorias, prefería esta medida en lugar de acudir "al sistema de juntas de banqueros, porque, en lo general, ellos se inclinan demasiado a sostener el interés particular de sus instituciones, perdiendo de vista el general".[20] Pero el propio Huerta bloqueó la iniciativa y obligó a Esquivel a renunciar.

En los meses siguientes, Huerta se dio a la tarea de allegarse recursos echando mano de treinta millones de pesos del Fondo Regulador de la Circulación Monetaria,[21] de doce millones de la reserva del tesoro y de 121 millones que se habían recaudado hasta el 30 de junio de 1913. El gobierno de Huerta tomó medidas para aumentar la recaudación vía impuestos,[22] pero ante los apremios del erario, recurrió al crédito bancario. A la par que el gobierno de Huerta redoblaba sus esfuerzos para allegarse recursos, el pánico se apoderaba de los mercados. El rumor que circuló profusamente en julio de 1913 acerca de la posibilidad de que se estableciera un impuesto del 15% sobre los depósitos bancarios, hizo que la gente comenzara a atesorar primero las monedas de oro y después las de plata. Para evitar la fuga de los dos metales del país, el gobierno estableció un impuesto de 10% a la exportación de oro el 1o. de mayo, que el 26 de agosto se extendió a la plata. El tipo de cambio, que durante el primer semestre del año se había mantenido estable, se desplomó y experimentó una devaluación de 32 por ciento.

Para evitar la quiebra de los bancos, Huerta expidió una serie de decretos a partir de noviembre de 1913, mediante los cuales estableció la circulación forzosa de los billetes de los bancos Nacional y de Londres y México en toda la República y la de los bancos locales en sus respectivos estados, redujo el encaje legal y eximió a la banca de emisión de redimir sus billetes en metálico. La gran crisis financiera había comenzado. A partir de ese momento los precios se dispararon y la moneda metálica virtualmente desapareció de la circulación.

La situación se complicó tras la derrota de Huerta, cuando cada facción revolucionaria comenzó a imprimir su propio papel moneda. Carranza trató de hacer frente a la situación cuando se afianzó en el poder en 1916, emitiendo los billetes infalsificables y creando para respaldar la emisión el Fondo Regulador de la Moneda

[19] El préstamo otorgado por el Banco de París y de los Países Bajos, fue contratado el 8 de junio de 1913, dos días antes que venciera el plazo para pagar el préstamo por 40 millones que realizó Speyer & Co. al gobierno de Madero. El nuevo empréstito que ascendía a 16 millones de libras esterlinas, permitió al gobierno de Huerta pagar el préstamo a Speyer y disponer de 58.5 millones de pesos. Fue el último préstamo internacional a México hasta 1942.

[20] Esquivel Obregón, Toribio, *Mi labor en servicio de México*, México, Ediciones Botas, 1934, p. 107.

[21] El Fondo Regulador de la Circulación Monetaria se creó en 1905 como parte de las reformas que trajo consigo el establecimiento del patrón oro y su objetivo era mantener un tipo de cambio estable. Cumplía la función de las reservas de los bancos centrales. Véase la "Ley que establece el régimen monetario de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de los Estados Unidos Mexicanos*, 25 de marzo de 1905.

[22] Ulloa, Bertha, *La encrucijada de 1915*, México, El Colegio de México, 1980, p. 115.

Fiduciaria.[23] El nuevo papel moneda fue bien recibido por la población mientras tuvo el respaldo del Fondo Regulador, que oficialmente contaba con cincuenta millones de pesos oro, pero cuando se extinguió su respaldo metálico y se presentó una vez más el problema de la inconvertibilidad, los infalsificables dejaron de cumplir las funciones principales de la moneda: como depósito de valor (para ahorro y atesoramiento), como unidad de cuenta (para fijar precios) y como medio de pago. Al final del proceso, volvieron a circular las monedas metálicas ante la necesidad de medios de pago para las transacciones económicas y los precios y el tipo de cambio se estabilizaron.[24]

La Secretaría de Hacienda se encontraba facultada para vigilar que las instituciones bancarias se sujetaran a las disposiciones legales en la materia desde que el Primer Jefe había expedido el decreto del 12 de septiembre de 1914, que reformó la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897. El 25 de octubre de 1915 la Secretaría dispuso la creación de la Comisión Reguladora e Inspectora de Crédito para ejercer un control más estricto de los bancos y en particular, evitar la especulación con papel moneda y obligarlos a normalizar su funcionamiento. La Comisión dictaminó que únicamente nueve de los 24 bancos de emisión existentes cumplían con las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito relativas al estado de sus reservas metálicas y a la relación entre los billetes en circulación y el monto de los depósitos a la vista. A fines de 1915, la Comisión anunció que los demás bancos no podrían seguir funcionando.[25]

El 15 de septiembre de 1916 el Primer Jefe expidió un nuevo decreto en el que se daba a los bancos un plazo de sesenta días para que aumentaran sus reservas hasta cubrir la totalidad de sus billetes en circulación. También nombró un consejo de incautación para cada banco, para que vigilara la conservación de las reservas metálicas y para liquidar la institución en caso de que no se cumpliera con lo dispuesto en el decreto. Como ninguno de los bancos cumplió con el requisito de aumentar sus reservas hasta el monto que exigía el gobierno de Carranza, el 14 de diciembre, mientras se desarrollaban los trabajos del Congreso Constituyente en Querétaro, se decretó la incautación de todo el sistema bancario. Fue en ese contexto que los constituyentes discutieron y aprobaron, como el mandato más claro de la nueva Constitución en materia económica, la creación del banco único de emisión.

VII. Las expectativas de cambio

Todo movimiento revolucionario genera expectativas de cambio y la Revolución mexicana no fue la excepción. Aunque el ideario de Madero era eminentemente

[23] Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación monetaria*, vol. 1, México, 1959, pp. 430 y 431.

[24] Cárdenas, Enrique y Manns, Carlos, "Inflación y estabilización monetaria en México durante la revolución", en Cárdenas, Enrique (comp.), *Historia económica de México*, vol. 3, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 457.

[25] Sánchez Martínez, Hilda, "La política bancaria de los primeros gobiernos constitucionalistas, antecedente inmediato para la fundación del Banco de México (1917-1925)", en Ludlow, Leonor y Marichal, Carlos (eds.), *Banca y poder en México*, México, Grijalbo, 1986, pp. 378 y 379.

político, una parte considerable de sus seguidores tenía en mente el cumplimiento de demandas económicas y sociales cuando tomó las armas para apoyarlo. El propio Madero les abrió la puerta cuando incluyó la propuesta de restituir a los campesinos las tierras que les hubieran sido arrebatadas por los hacendados mediante una aplicación indebida de la Ley de Terrenos Baldíos. En el artículo tercero del plan, además de esta promesa Madero incluyó la de indemnizar a los propietarios despojados por los perjuicios sufridos.[26]

Sin embargo, Madero no se imaginó las expectativas que esta promesa habría de despertar y no supo administrarlas al llegar al poder, de tal suerte que se vio rebasado por varios de los revolucionarios que lo habían apoyado en su lucha contra el gobierno de Porfirio Díaz. Algunos jefes revolucionarios, como Pascual Orozco y Emiliano Zapata, desconocieron su gobierno y volvieron a tomar las armas. Otros, como Francisco Villa, permanecieron leales y lo apoyaron, pero tuvieron que subordinarse al antiguo ejército porfirista que permaneció intacto y que comenzó a rearmarse para contener a los rebeldes. De ese ejército surgiría el golpe de Estado en contra del presidente Madero, que llevaría a un desesperado intento de restauración del antiguo régimen que terminó en la mascarada que representó el régimen de Victoriano Huerta.

El gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, asumió formalmente la conducción de la lucha en contra de la usurpación de Victoriano Huerta, no sin dificultades para ser reconocido por las demás facciones en pugna. Mientras la lucha contra el enemigo común lo permitió, se mantuvo una frágil unidad entre la mayoría de los contingentes revolucionarios, pero a su caída se agudizaron las contradicciones entre ellos y la ruptura se hizo inminente. Es en este escenario donde cobra importancia la apuesta de Carranza al insistir en la necesidad de convocar a un nuevo constituyente. Las expectativas de cambio y el caudal de demandas políticas, económicas y sociales que había surgido de la lucha armada ameritaba un cambio no sólo de gobierno, sino de régimen político y de propiedad, que obligaba a revisar la Constitución de 1857.

La Convocatoria a la Convención de Generales Revolucionarios fue el último gran intento para mantener la unidad de los revolucionarios, pero fracasó estrepitosamente. Carranza desconoció a la Convención y sus partidarios se retiraron de ella, después de un fallido intento de mediación por parte de Álvaro Obregón, que terminó por apoyar a Carranza. Villa y Zapata decidieron apoyar a la Convención, que trató de organizar un gobierno y para ello nombró sucesivamente a tres presidentes provisionales, que no pudieron llevar a buen término la encomienda. Carranza por su parte, sin asumir formalmente la presidencia, se siguió ostentando como encargado del Poder Ejecutivo, amplió sus facultades mediante una reforma al Plan de Guadalupe, el documento con el que había legitimado su lucha contra Victoriano Huerta y comenzó a expedir leyes que respondían a las principales expectativas de los revolucionarios.

---

[26] Madero, Francisco I., "Plan de San Luis", en Villegas Moreno, Gloria y Porrúa, Miguel Ángel (coords.), *op. cit.*, p. 235.

La Ley Agraria del 6 de enero de 1915 marca sin lugar a dudas un punto de inflexión en la disputa ideológica entre las facciones revolucionarias, que corrió paralela a la lucha en el campo de batalla. Aunque no era ningún reformador social, Carranza entendió la necesidad de hacer concesiones a los amplios sectores que habían participado en la Revolución buscando una mejora en sus condiciones de vida. La restitución de tierras para los pueblos y rancheros despojados de ellas por las haciendas y compañías deslindadoras era el reclamo más importante de la población rural que participaba en la contienda. Al promulgar esta Ley, que se debe principalmente a la inspiración y sensibilidad política y social de Luis Cabrera, Carranza arrebató a Villa, y sobre todo a Zapata, la más importante bandera de cambio social que podían esgrimir para atraer a su causa a los contingentes del campo que estuvieran indecisos.

La Convención no se dio por vencida y de sus debates habrían de surgir interesantes propuestas sobre el país que deseaban construir sus partidarios al finalizar la lucha armada. Sin embargo, el tiempo y el desarrollo de las operaciones militares jugaban en su contra. El *Programa de Reformas* de la Convención se promulgó demasiado tarde para influir en el desenlace de la contienda. Está firmado el 18 de abril de 1916 en Jojutla, Morelos, cuando el triunfo del Ejército Constitucionalista era irreversible. Sin embargo, es un documento importante porque reúne y sistematiza un amplio abanico de propuestas de reformas económicas y sociales, que resumían las principales demandas de los distintos grupos revolucionarios que llegaron a confluir en la Convención, incluidos aquellos que para entonces ya se habían separado de ella.

El tema agrario fue la preocupación fundamental de los zapatistas, bajo cuya protección sesionó la Convención. En el *Programa* los convencionistas declararon que la Revolución se proponía:

- Destruir el latifundismo, crear la pequeña propiedad y proporcionar a cada mexicano que lo solicite la extensión de terreno que sea bastante para subvenir a sus necesidades y a las de su familia, en el concepto de que se dará la preferencia a los campesinos.
- Devolver a los pueblos los ejidos, y las aguas de que han sido despojados, y dotar de ellos a las poblaciones que necesitándolos, no los tengan o los posean en cantidad insuficiente para sus necesidades.[27]

La solución para combinar los programas agrarios de los revolucionarios del norte y del sur era la coexistencia de los pequeños propietarios con los ejidos. Para realizar estas y las demás reformas que proponían, los convencionistas estaban pensando en un gobierno parlamentario, que parecía poco viable después de una revolución como la que se seguía librando.[28] Además de las propuestas agrarias y las

[27] "Manifiesto a la nación y programa de reformas político-sociales de la Revolución, aprobada por la Soberana Convención Revolucionaria en Jojutla, Morelos, el 18 de abril de 1916", en Villegas, Gloria y Porrúa, Miguel Ángel, *op. cit.*, pp. 329 y 330.

[28] Córdova, Arnaldo, *op. cit.*, p. 171.

relativas a la organización política, había en el *Programa* las líneas principales de una política de fomento para tecnificar y modernizar las actividades agrícolas e impulsar la educación agropecuaria y la investigación científica sobre tierras y cultivos. También encontraron lugar entre las propuestas de la Convención las demandas del movimiento obrero. Entre otros puntos, se pedía:

- Precaver de la miseria y del futuro agotamiento a los trabajadores, por medio de oportunas reformas sociales y económicas, como son: una educación moralizadora, leyes sobre accidentes del trabajo y pensiones de retiro, reglamentación de las horas de labor, disposiciones que garanticen la higiene y seguridad en los talleres, fábricas y minas, y en general por medio de una legislación que haga menos cruel la explotación del proletariado.
- Reconocer personalidad jurídica a las uniones y sociedades de obreros, para que los empresarios, capitalistas y patrones tengan que tratar con fuertes y bien organizadas uniones de trabajadores y no con el operario aislado e indefenso.
- Dar garantías a los trabajadores, reconociéndoles el derecho de huelga y el de boicotaje.[29]

Las reformas económicas más importantes que contemplaba el *Programa* convencionista incluían reformas a la legislación minera y petrolera para favorecer nuevas exploraciones, mediante la promoción del establecimiento de bancos refaccionarios de la minería, la concesión de amplios y eficaces derechos a los descubridores de nuevos yacimientos y la prohibición del acaparamiento de vastas zonas. A cambio de estas facilidades, el Estado tendría derecho a una participación proporcional del producto bruto de ambas industrias. La revocación de las concesiones vigentes sólo se planteó para los casos en los que se desperdiciaran las riquezas que eran objeto de la concesión, cuando se infringieran las leyes que protegían la salud y la vida de los trabajadores, o bien que se suspendieran los trabajos sin causa justificada por cierto periodo de tiempo, sin precisar ningún límite en particular. Los únicos casos de expropiación directamente vinculados con las industrias extractivas estaban contemplados en el artículo 21, que establecía que eran expropiables por causa de utilidad pública todos los terrenos necesarios para el paso de oleoductos, canales de irrigación y toda clase de comunicación destinada al servicio de la agricultura y de las industrias petroleras y mineras.[30]

Las únicas leyes y concesiones relativas a las industrias nacionales que se consideraba necesario revisar sin que mediaran causas laborales eran las relativas a los ferrocarriles, pero no para cambiar su régimen de propiedad (o por lo menos no se hacía explícita esta intención), sino para abolir las cuentas diferenciales en materia de transportes y dar garantías a los usuarios en los casos en que fueran víctimas de accidentes ferroviarios.

---

[29] Villegas, Gloria y Porrúa, Miguel Ángel, *op. cit.*, p. 330.

[30] *Idem*.

El programa sentaba también las bases de la política de competencia, al pedir la división de los monopolios existentes, la revisión de las leyes y concesiones que los protegieran y la expedición de la legislación necesaria para evitar la aparición de otros en el futuro. Para las compañías extranjeras que estuvieran interesadas en realizar negocios en México, se establecían dos requisitos básicos: integrar juntas directivas en territorio nacional con atribuciones suficientes para acordar el reparto de utilidades, rendir informes a los accionistas y exhibir toda clases de libros y documentos, así como cumplir con el precepto de someterse a la jurisdicción de los tribunales mexicanos, lo que implicaba reconocerlos como los únicos competentes para resolver los litigios que se pudieran suscitar con las compañías extranjeras en suelo mexicano y por consiguiente, sobre las demandas judiciales que pudieran presentarse contra estas compañías.[31]

Entre las reformas económicas destacan las relativas al régimen fiscal. Nueve artículos de un total de 38 que integran el programa están dedicados a exponer el proyecto de reforma fiscal de la Convención, lo que constituye un paso significativo en la definición de la política económica del Estado que se pretendía construir. Los impuestos cuya revisión se proponía eran los aduanales, del Timbre y los demás tributos federales, con el objeto de establecer mejores bases para la cotización, eliminar las exenciones y privilegios a favor de los grandes capitalistas y disminuir gradualmente las tarifas protectoras, sin lesionar los intereses de la industria nacional.[32] Dicho de otra forma, las características esenciales de la política económica serían un sistema fiscal progresivo y una política comercial de apertura gradual a la competencia externa, que disminuyera la dependencia de las finanzas públicas de los ingresos aduaneros y redujera la protección de la industria nacional para obligarla a bajar costos para competir.[33]

Aunque los gobiernos de la Convención fueron derrotados, sus planteamientos estuvieron presentes en las deliberaciones del Congreso Constituyente de 1916-1917. Muchos de los constituyentes compartían los diagnósticos y las propuestas de los convencionistas, y no pocos constitucionalistas, como Álvaro Obregón, aprovecharon la ocasión para defender propuestas más progresistas que las contenidas en el proyecto original de reformas a la Constitución de 1857. En ese sentido, puede afirmarse que la Constitución de 1917 representa una síntesis virtuosa de los proyectos de los vencidos y de los vencedores, lo que explica en gran medida la fortaleza de las instituciones que habrían de surgir del Constituyente de 1916-1917.

VIII. Bibliografía

CÁRDENAS, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 2015.

[31] *Idem*.

[32] *Ibidem*, p. 332.

[33] *Ibidem*, p. 333.

———, *Cuando se originó el atraso económico de México. La economía mexicana en el largo siglo XIX, 1780-1920*, Madrid, Biblioteca Nueva, Fundación Ortega y Gasset, 2003.

——— (comp.), *Historia económica de México*, vol. 3, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

COSÍO VILLEGAS, Daniel, *Historia moderna de México. El Porfiriato*, 7 vols., México, Editorial Hermes, 1972.

ECKSTEIN, *El ejido colectivo en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.

ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, *Mi labor en servicio de México*, México, Ediciones Botas, 1934.

KUNTZ FICKER, Sandra (coord.), *Historia económica general de México: de la Colonia hasta nuestros días*, México, El Colegio de México, 2010.

LIMANTOUR, José Yves, *Apuntes sobre mi vida pública (1892-1911)*, México, Porrúa, 1965.

LUDLOW, Leonor y MARICHAL, Carlos (eds.), *Banca y poder en México*, México, Grijalbo, 1986.

PANI, Alberto J., *Apuntes autobiográficos,* 2 vols., México, Manuel Porrúa, 1950.

QUIRK, *La Revolución mexicana 1914-1915: La Convención de Aguascalientes*, Aguascalientes, Gobierno del Estado de Aguascalientes, 1989.

SALMERÓN SANGINÉS, Pedro, *1915: México en guerra*, México, Planeta, 2015.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Legislación monetaria*, vol. 1, México, 1959.

ULLOA, Bertha, *La encrucijada de 1915,* México, El Colegio de México, 1980.

VALENCIA, Tita, "Biografía y estudio introductorio", en *Rafael Nieto. La patria y más allá* (Antología), México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

VILLEGAS MORENO, Gloria y PORRÚA VENERO, Miguel Ángel (coords.), *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana*, vol. III: *La estabilidad política y la modernización económica: un nuevo pacto para la nación*, México, Porrúa, 1997.

WOMACK JR., John, *Zapata y la Revolución mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1994.

———, "La economía en la Revolución (1910-1920)", *Nexos*, núm. 11, noviembre de 1978.

EL ARTÍCULO TERCERO CONSTITUCIONAL: GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA DEL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO (1917-2017)

Aurora Loyo Brambila*

Sumario: I. *Introducción*. II. *Gobernabilidad y gobernanza*. III. *La gestión del conflicto y la búsqueda de esquemas alternativos (1977-1992)*. IV. *Soluciones inestables y nuevos desafíos (1992-2012)*. V. *El artículo 3o.: en el epicentro del conflicto (2012-2016)*. VI. *La finalidad de la reforma*. VII. *La rectoría del Estado*. VIII. *El meollo de la reforma constitucional*. IX. *Bibliografía*.

I. Introducción

En 2017 celebraremos el centenario de la Constitución, uno de cuyos preceptos emblemáticos es el artículo 3o. que norma la educación. El objetivo de este ensayo consiste en ofrecer una visión, al mismo tiempo sintética y analítica, que vincula el precepto constitucional y sus más importantes reformas a los cambios que ha experimentado el sistema educativo. Para tal efecto, se adopta un enfoque sociológico macro y se hace uso de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. Se identifican los conflictos suscitados en torno a la orientación de la educación pública. Sus resultados van moldeando un tipo de gobernabilidad fuertemente marcada por el corporativismo del sistema político. La liberalización política de los años ochenta da lugar a la participación de otros actores sociales, al tiempo que se redefinen las responsabilidades gubernamentales mediante un proceso de descentralización. Tales cambios posibilitan pensar en términos de una incipiente gobernanza, sin que se establezca aún un nuevo esquema de gobernabilidad que proporcione estabilidad al sistema.

La última reforma al artículo 3o. constitucional fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 2013. Interesa presentar con cierto detalle las

* Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

condiciones que dieron lugar a la iniciativa de reforma, presentada por el presidente Enrique Peña Nieto a escasos diez días de haber tomado posesión de su cargo. Este cambio constitucional fue el centro de lo que ha sido denominado "la reforma educativa". Tanto sus antecedentes inmediatos como algunas de sus repercusiones más importantes se abordan con cierto detenimiento. La prueba de fuego de esta reforma consistirá en la consistencia que muestre para orientar y dar cauce a los desarrollos necesariamente conflictivos de un sistema educativo en el que se dirimen visiones e intereses de una multiplicidad de actores involucrados. Es prematuro pronunciarse al respecto. Sin embargo, en la parte final de este ensayo presento algunas reflexiones que puedan resultar de interés para un debate que apenas comienza.

II. Gobernabilidad y gobernanza

No existe un acuerdo suficiente respecto a la definición de estos dos conceptos. En América Latina el debate ha sido intenso. El concepto de gobernabilidad ha sido empleado primeramente de una forma restrictiva, en la que todo desemboca en el grado de "eficacia gubernamental" y en la capacidad para mantener bajo control las demandas sociales; desde otra perspectiva más amplia se incluyen en la gobernabilidad, esquemas de concertación entre actores políticos estratégicos y, por tanto, se considera clave el binomio eficacia-legitimidad.

Por su parte, el concepto de gobernanza, con una historia más reciente, se emplea principalmente en el análisis de gestión y políticas públicas sectoriales. La "gobernanza moderna" implica la cooperación directa de actores públicos y privados e incluye formas de auto-regulación que pueden consistir en arreglos neo-corporativos. Concebida de esta manera, requiere de condiciones mínimas que encuentran condiciones de posibilidad en un Estado y una sociedad civil con un grado aceptable de fortaleza.

De lo anterior se infiere que gobernabilidad y gobernanza pueden ser utilizados de manera fructífera en el ámbito educativo para subrayar dimensiones que, si bien se encuentran relacionadas, son susceptibles de un tratamiento diferenciado. La pertinencia del concepto de gobernabilidad es evidente para el análisis de procesos políticos en el sector educativo y se centra en la acción del Estado y de aquellos actores políticos con capacidad institucional preponderante en el campo. La gobernanza, por su parte, ilumina la participación de una gama más amplia de actores sociales, que directa o indirectamente intervienen en la formulación e implementación de las políticas públicas sectoriales.

1. *Primera fase (1917-1946)*

De alguna manera, en México toda discusión sobre educación comienza y acaba en el artículo 3o. constitucional. Como antecedente y cargada de gran fuerza

simbólica, la Constitución liberal de 1857, en su artículo 3o. estableció la educación laica en las escuelas públicas, marcando con ello un hito en el accidentado proceso hacia la secularización de la sociedad mexicana. La inestabilidad política de la Guerra de Reforma y, más tarde, durante el Porfiriato, la conciliación con la Iglesia, obstaculizarían severamente el impulso liberal en el terreno educativo. No es sino en 1916, a seis años de iniciada la Revolución y merced a un debate inédito, que el Constituyente de Querétaro acuerda un nuevo texto del artículo 3o. Éste será el que proporcione el anclaje ideológico e institucional del moderno sistema educativo de México.

El presidente Venustiano Carranza había presentado un proyecto moderado. Su principal innovación consistía en incluir el concepto de gratuidad de la educación en las escuelas públicas. El debate fue álgido y terminó por prevalecer un proyecto alternativo que se impuso merced a la fuerza de sus argumentos y al ímpetu revolucionario que aún latía en ese momento. Se trató de un proyecto radical, impulsado por un grupo de liberales de orientación jacobina. El sentido profundo del texto, aprobado por 99 votos contra 58 consistió, y cito al diputado Romero, en que "cierra las puertas que los ilustres constituyentes de 1857 dejaron de par en par abiertas a la reacción y a las hordas del clero". De esta manera en el artículo 3o. de la nueva Constitución queda refrendada la obligatoriedad de la educación elemental, establecida en 1857, pero se adiciona la gratuidad del servicio en las escuelas públicas y se proporciona una amplitud y una profundidad insospechada a la laicidad. El precepto aprobado por el Constituyente establece que la educación ha de ser laica, pero ya no únicamente en los establecimientos públicos, sino también en los privados. Además, prohíbe expresamente que las corporaciones religiosas o ministros del culto establezcan o dirijan planteles educativos y exige que las escuelas particulares se sujeten a una estricta vigilancia oficial.

En 1926 el Episcopado y diversas organizaciones católicas emprenden una campaña para reformar los preceptos contrarios a sus intereses. No puede evitarse el levantamiento armado de campesinos y clases medias de algunos estados —principalmente Guanajuato, Jalisco, Aguascalientes, Colima, Michoacán y Zacatecas— oponiéndose a acatar las prohibiciones y limitantes a la educación religiosa y a la actividad de los sacerdotes. El gobierno negocia una tregua que resulta efímera y entre 1927 y 1929 se desata la violencia tanto de grupos insurrectos como del ejército federal, en un conflicto que se conoce como "Cristiada". Finalmente, en 1932, tiene lugar otra negociación en la que participa la alta jerarquía de la Iglesia católica mexicana. El resultado: la legislación no se modifica, pero en los hechos los sucesivos gobiernos no ponen ningún obstáculo a que se imparta educación religiosa en escuelas privadas.

En 1921 se había creado la Secretaría de Educación Pública; pese a los conflictos, la educación y la cultura se habían ido afianzando como importantes campos de legitimación del régimen. A ello contribuyeron de manera decisiva proyectos novedosos como las Misiones Culturales, la Escuela Rural Mexicana y las Escuelas para Hijos de Trabajadores. En el gobierno de Lázaro Cárdenas, con el impulso que proporcionó a la educación popular y la orientación nacionalista que acompa-

ñó a la expropiación petrolera, se fortalecieron las bases políticas e ideológicas de la escuela pública mexicana. Al mismo tiempo, una nueva reforma al artículo 3o. constitucional en 1934 estableció la "educación socialista" abriendo nuevos flancos para un conflicto político e ideológico. Señalemos al vuelo que de nueva cuenta se encienden los ánimos de grupos que se oponen al control y a la orientación que el Estado da a la educación. La educación socialista, nunca definida con suficiente precisión, promueve el cooperativismo sin atentar contra la propiedad privada, procura inculcar en los niños sentimientos nacionalistas y aborda con cierta exaltación el pasado prehispánico.

En el primer lustro de los años cuarenta, el impacto de la Segunda Guerra Mundial que conduce a la llamada política de "unidad nacional" permitió el viraje político e ideológico que cristalizaría en una nueva reforma al artículo 3o. constitucional. Esta reforma conservó el laicismo y los controles sobre la educación privada, aunque éstos se modificaron para quedar ligeramente atenuados. Pero lo fundamental consistió en que se eliminó la controvertida "educación socialista" estableciendo en cambio dos criterios. El criterio democrático, "considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y político de las masas". Además, se indicaba que la educación había de ser nacional: "sin hostilidades ni exclusivismos atenderá a la comprensión de nuestros problemas, el aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura".

La otra pieza, que conseguiría introducir gobernabilidad en el sistema educativo, consistió en apaciguar las pugnas entre grupos rivales de maestros. Las pugnas inter-sindicales del magisterio ocasionaban conflictos frecuentes y desde el gobierno de Lázaro Cárdenas se había intentado unificar a las diversas organizaciones magisteriales en un solo sindicato. Esto se consiguió hasta 1943, mediante la creación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Este sindicato, dentro de una estructura de corte corporativo, quedaría adscrito a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y al Partido de la Revolución Mexicana (PRM).

En sólo tres décadas y pese a los conflictos arriba reseñados, se había asentado la gobernabilidad del sistema de educación básica. El Estado, en especial el gobierno federal, poseía la rectoría de la orientación educativa. Las escuelas privadas católicas, pese a infringir la ley, no representaban una amenaza real a esa rectoría. Los maestros, agrupados en un sindicato único y nacional, actuaban como una especie de ejército civil, colaborando en las campañas de alfabetización, de salud y, sobre todo, constituían un valioso apoyo al partido del gobierno en las campañas políticas.

2. *Segunda fase: expansión del sistema y efectos sobre la gobernabilidad (1946-1977)*

En los siguientes treinta años se asiste a una expansión notable del sistema educativo, en especial en el nivel de primaria, presionado por las altas tasas de creci-

miento demográfico. La institucionalidad creada durante el periodo anterior sirve de soporte a esta expansión. En 1946 se aprueba el nuevo texto constitucional; es éste el inicio de un ciclo que veremos cerrarse hasta 1977, año en que se pone en marcha el proceso de desconcentración de la Secretaría de Educación Pública.

Como señal de las tensiones producidas por la acelerada expansión del sistema, comienzan a aflorar demandas difíciles de procesar. La protección que el corporativismo brindaba al SNTE era usufructuada por una capa de dirigentes sindicales que ahogaban cualquier intento de disidencia en el interior de su membresía. Esto, aunado a la baja del poder adquisitivo del sueldo magisterial, provocó brotes aislados de protesta. La más relevante fue una combativa huelga de maestros de preescolar y primaria de la Ciudad de México, que en 1958 exigió aumento de sueldos y democracia sindical, cuestionando por primera vez uno de los pilares del esquema de gobernabilidad vigente. Haciendo uso de varios tipos de control, incluyendo el encarcelamiento de líderes de la protesta, el gobierno y la burocracia sindical oficialista consiguieron desgastar al grupo inconforme agrupado en el Movimiento Revolucionario del Magisterio (MRM).

Otro tipo de tensiones provinieron de la necesidad del gobierno de imponer límites a ciertos privilegios que habían sido establecidos con anterioridad. Un ejemplo: Jaime Torres Bodet narra en sus memorias que durante su gestión como secretario de Educación Pública hubo de enfrentarse a maestros iracundos recién egresados de la Escuela Normal, quienes no se contentaban con tener su plaza asegurada al salir de su etapa formativa, sino que exigían quedarse en la capital de la República resistiéndose a cumplir el servicio en localidades apartadas. A pesar de éstos y otros conflictos menores, la educación siguió siendo una fuente incesante de legitimación del régimen, que en 1960 celebró con bombo y platillo el cincuentenario de la Revolución mexicana. El secretario Torres Bodet logró que se creara la Comisión del Libro de Texto Gratuito, mediante la cual se dotó a todos los alumnos de primaria de una herramienta valiosísima: libros de texto gratuitos que cada comienzo del año escolar serían y son distribuidos en las escuelas primarias de todo el país.

Años más tarde, el sacudimiento de las bases sobre las que operaba el sistema educativo provino de un grupo reformista recién llegado a la administración pública. La planeación era entonces el credo de la alta burocracia; en 1977 el presidente José López Portillo nombra para la Secretaría de Educación Pública a Fernando Solana, experto administrador, dispuesto a afrontar los riesgos de emprender una muy necesaria reforma de la dependencia. Era evidente que la SEP no tenía ya la capacidad de realizar desde la Ciudad de México una gestión eficiente de un sistema que había crecido exponencialmente. Para afrontar este reto, el secretario pone en marcha la llamada "desconcentración" que asigna a las representaciones de la SEP en los estados, funciones operativas importantes. Esa política constituye un desafío al poder de los dirigentes del SNTE que en algunos estados de la República se habían adueñado del manejo local de los recursos educativos. En suma, a partir de un diagnóstico previo, la nueva gestión toma medidas para revertir procesos que minaban desde adentro la eficacia del sistema.

III. La gestión del conflicto y la búsqueda de esquemas alternativos (1977-1992)

Entre 1977 y 1992 corren quince años difíciles para México, mediados por varias crisis económicas. El inicio de la política de desconcentración del aparato educativo se da en 1977. De manera indirecta, la desconcentración incentivó a los movimientos magisteriales de izquierda que se oponían a la dirigencia oficialista del sindicato nacional. La llamada "apertura democrática" y posteriormente la "reforma política" dieron el espacio necesario para la sobrevivencia de estos movimientos que en otras condiciones hubieran sido aplastados. En 1982, en medio de una crisis económica de grandes dimensiones, el nuevo gobierno encabezado por Miguel de la Madrid abre al país a los mercados internacionales y en el plano político-ideológico atenúa la retórica en torno a la Revolución mexicana y al nacionalismo. Aun cuando se mantiene el acuerdo corporativo con el SNTE, crecen día con día las tensiones entre la élite tecnocrática liberal que ocupa puestos clave en el gobierno federal y un sindicato corporativo con un discurso y prácticas que son percibidas como anacrónicas. En 1989, al inicio de la presidencia de Carlos Salinas de Gortari se verifica el desplazamiento del grupo hegemónico del SNTE, siendo sustituido por una dirigencia afín al nuevo proyecto modernizador del gobierno. En 1992, después de un complejo proceso de concertación, se realizan cambios jurídicos y políticos sustantivos en el sistema educativo mexicano.

La concertación es una de las más poderosas herramientas que tiene la gobernabilidad. El grupo encabezado por el presidente Carlos Salinas de Gortari la utiliza para intentar acoplar el sistema educativo al proyecto político-económico que se intenta imponer. Bajo el lema de "modernización educativa" realiza una operación política tendiente a este objetivo. El tema de mayor envergadura es la descentralización que, como sucedió en 1977, llevaba implícito un proyecto de acotar el poder sindical sin prescindir de él.

Arribar a un esquema de descentralización educativa no fue una tarea sencilla. El documento que signó la concertación política entre los actores estratégicos, denominado Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica, reiteró como propósito central el mejoramiento de la calidad educativa. En el Acuerdo los firmantes fueron el Poder Ejecutivo Federal, los gobernadores y la dirigencia nacional del sindicato. En su parte medular comprendió tres aspectos: una nueva distribución de responsabilidades entre los tres niveles, la participación social y un nuevo sistema de estímulos para los maestros, denominado Carrera Magisterial.

Los cambios a nivel constitucional se dieron en dos etapas: la primera reforma al artículo 3o. tuvo como objetivo suprimir la prohibición a las corporaciones religiosas o ministros de culto para participar en planteles de educación básica privados. De manera simultánea se introdujeron modificaciones en los artículos 5, 24 y 30 de la Constitución, tocantes a la relación Estado-iglesias. La segunda modificación al artículo 3o. consistió en levantar las restricciones a los particulares en la prestación del servicio educativo, así como la ampliación de la obligatoriedad al nivel de secundaria.

En términos de gobernabilidad, al tiempo que se confirmaba y se ampliaba la capacidad de dirección del Estado, concentrada en la iniciativa y las atribuciones normativas del Ejecutivo Federal —Presidencia y SEP— se asignaban nuevas responsabilidades a los gobiernos estatales. Las reformas, adaptándose a una cierta liberalización política del régimen, abrían las puertas a una mayor participación en el ámbito educativo a otros actores, especialmente a la Iglesia católica, pero también a los empresarios y a asociaciones de padres de familia. En síntesis, la liberalización en marcha creó condiciones mínimas para una incipiente gobernanza del sistema educativo, al aflojar el dominio corporativo del SNTE, y al ampliar los márgenes de acción de los actores locales y privados.

La calidad educativa se insertaba en el discurso de la "modernización educativa", en consonancia con orientaciones de organismos internacionales, en especial del Banco Mundial. La gobernabilidad del sistema educativo parecía capaz de adaptarse con éxito a las nuevas condiciones nacionales e internacionales al tiempo que se vislumbraba su reforzamiento mediante formas modernas de gobernanza. Pese a ello, los márgenes para el eventual desarrollo de la gobernanza continuaron siendo estrechos, al mantenerse vigente el acuerdo político de base: el existente entre el Presidente de la República y la dirigencia nacional del SNTE. Muy pronto la gobernabilidad enfrentaría nuevos retos.

IV. Soluciones inestables y nuevos desafíos (1992-2012)

El impacto de las necesidades provenientes del sistema político sobre el ámbito de la educación se vuelve más evidente en este periodo. En especial, se aprecia que, una vez instalada la competencia electoral, aumenta el valor que el apoyo del magisterio organizado, canalizado a través del SNTE, representaba para los partidos contendientes. Esto, aunado al pragmatismo de la dirigencia sindical, provoca alianzas bizarras e impredictibilidad.

La gobernabilidad, tutelada casi en exclusiva por el gobierno federal y el sindicato, se erosionó visiblemente. El gobierno federal transfirió cuantiosos recursos a las entidades para la operación del sistema educativo perdiendo el control sobre éstos. Por su parte, la dirigencia nacional del sindicato transgredió todo límite y obtuvo para sí el control del subsistema de educación básica en 2006-2012.

La alianza Estado-sindicato, que había contado con un sustento político-ideológico fuerte fue sustituida por un conjunto inestable de arreglos políticos a nivel federal y en cada uno de los estados. En estas alianzas, los intereses personales y de grupos se manifestaron crudamente y, por tanto, empezaron a aparecer ante la sociedad como ilegítimos. En 2006, durante el gobierno de Felipe Calderón del Partido Acción Nacional, el poder del sindicato parece llegar a su clímax; un familiar cercano de la dirigente sindical ocupó la Subsecretaría de Educación Básica.

Los parámetros dentro de los cuales operaba la educación ya no eran únicamente nacionales. La entrada de México a la OCDE y posteriormente su participación en las pruebas PISA abrieron la caja de Pandora al exhibir los muy bajos niveles de aprendizaje de los estudiantes mexicanos. La manera en la que esos resultados fueron retomados por los medios de comunicación y por los formadores de opinión contribuyó decisivamente a la imagen del fracaso de la escuela y de los maestros y a poner en la mira los privilegios del sindicato.

En esas condiciones y en especial durante los doce años de gobiernos del Partido Acción Nacional, se multiplicaron las organizaciones de la sociedad civil que buscaban incidir en la educación. Entre ellas destacó la organización Mexicanos Primero, de clara tendencia empresarial, en cuyo patronato aparecen algunos de los hombres más ricos de México. En 2012 las tensiones subyacentes del sistema se expresaban con claridad:

1. Una autoridad educativa capturada por el sindicato.
2. Grupos empresariales que cuestionaban duramente al sistema escolar, a los maestros, a su sindicato y, por tanto, indirectamente al esquema de gobernabilidad vigente, basado en la alianza Presidencia-SNTE.
3. Maestros de tendencia izquierdista agrupados en la llamada Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación que utilizaban la movilización como su principal arma de presión.
4. Gobiernos estatales realizando sus propias negociaciones políticas y sellando arreglos contrarios a las políticas impulsadas desde la SEP.

Por todo lo anterior, aun cuando formalmente desde 1992 estaban dadas las condiciones para una mayor participación de otros actores sociales ésta continuó siendo marginal. En 2012 la gobernabilidad del sistema educativo se había erosionado notablemente sin que se perfilaran avances tendientes a instaurar un esquema alternativo que, introduciendo una incipiente gobernanza en el sistema, le proporcionara la necesaria estabilidad.

V. El artículo 3o.: en el epicentro del conflicto (2012-2016)

El último cambio importante del artículo 3o. es muy reciente. Sin las ventajas que proporciona la perspectiva histórica buscamos ahondar en elementos de contexto que den sustento a nuestra interpretación. En las reformas importantes al precepto constitucional que norma la educación nacional se pueden identificar orientaciones vinculadas estrechamente a un proyecto político.

Cada reforma ha tenido su especificidad y representa una respuesta, a veces anticipada, a veces en retraso, a exigencias que van más allá del ámbito propiamente educativo. En este sentido resulta pertinente tratar de responder a dos cuestiones

interrelacionadas: la finalidad de la reforma constitucional y sus interconexiones con el proyecto social y político que enarbolan los reformadores.

VI. La finalidad de la reforma

Los cambios sustantivos en temas especialmente sensibles como es la educación pueden intentarse por diversas vías, pero requieren de un delicado trabajo político por parte del grupo reformador. En este caso se optó por intentar una modificación constitucional. El proceso legislativo fue rápido y eficaz. Se había partido de dos supuestos que resultaron válidos: que el cambio constitucional era necesario y representaba en ese momento la vía más rápida y eficaz para lograr los objetivos que se habían establecido; y que existían las condiciones de posibilidad para lograr su aprobación.

No hubo lugar para la duda. Enrique Peña Nieto, a pocas horas de tomar posesión como Presidente de la República el 1o. de diciembre de 2012 afirmó:

> Ha llegado el momento de la Reforma Educativa. Enviaré al Congreso de la Unión la iniciativa para reformar el artículo 3o. Constitucional y, en su momento, la subsecuente reforma a la Ley General de Educación. Con esta reforma educativa se establecen las bases para el Servicio Profesional de Carrera Docente.
>
> Habrá reglas claras y precisas, para que todo aquél que aspira a ingresar, permanecer y ascender como maestro, director o supervisor, lo haga con base en su trabajo y sus méritos, garantizándoles plena estabilidad laboral. Adicionalmente a la reforma, he instruido al secretario de Educación Pública solicitar al INEGI la realización de un censo de escuelas, maestros y alumnos.

La apuesta por el cambio constitucional tenía su sustento en un acuerdo político que se haría público dos días después: el llamado Pacto por México entre los tres grandes partidos políticos: el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). El documento signado contiene entre sus temas el de "Educación de calidad y con equidad" y se establece el compromiso de impulsar una reforma legal y administrativa en materia educativa con tres objetivos iniciales y complementarios entre sí: aumentar la calidad de la educación básica, aumentar la matrícula y mejorar la calidad de los sistemas de educación media superior y superior y que el Estado mexicano recupere la rectoría del sistema educativo nacional manteniendo el principio de laicidad. Para conseguir estos objetivos el Pacto estableció seis acciones:

1. Sistema de información y gestión educativa a partir de un censo de escuelas, maestros y alumnos.
2. Consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa.
3. Autonomía de gestión de las escuelas.
4. Escuelas de Tiempo Completo.

5. Computadoras portátiles con conectividad.
6. Crear el Servicio Profesional Docente.

La importancia de estas "acciones" era claramente desigual. La creación de un servicio profesional docente anclado a un sistema nacional de evaluación educativa era la apuesta más importante, dado que afectaría la manera en que estaba estructurado el sistema educativo en sus niveles básicos. Era un adelanto de los temas que incluiría la iniciativa de reforma al artículo 3o.

La finalidad de la reforma delineada implicaba cambiar la condición de los docentes que hasta entonces formaban parte de un grupo más amplio, el de "trabajadores al servicio del Estado" acercándolos al perfil de un profesional *sui generis* con opciones individualizadas vinculadas al mérito, pero sometido a un disciplinamiento homogeneizante por parte de la autoridad estatal. Al mismo tiempo que se trastocaba el estatus jurídico de los docentes se reducía el poder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación al acotar su campo de acción al ámbito propiamente laboral. Fue, pues, la conjunción del cambio de estatus del magisterio y el correspondiente debilitamiento político de su representación sindical, lo que configuró el meollo de la reforma constitucional.

VII. La rectoría del Estado

El Pacto por México estableció como uno de sus tres objetivos en materia educativa la recuperación de la rectoría del Estado. No fueron las dirigencias de los partidos políticos firmantes del Pacto los que formularon inicialmente este objetivo sino que provino del campo de las organizaciones de la sociedad civil. Para documentar esta afirmación podemos revisar, entre otros, la crónica de la Primera Cumbre Ciudadana para construir un México Pacífico y Justo, reunión de organismos civiles que tuvo lugar en la Ciudad de México en mayo de 2012. Esta iniciativa fue la expresión de un activismo ciudadano en ascenso, que en ese momento buscaba incidir sobre los temas de agenda de la siguiente administración. La propuesta en materia de educación con calidad se centró en modificar el marco regulatorio "para que el Estado recuperara la rectoría de la educación" y las plazas del magisterio no fueran controladas por el SNTE. Estos puntos provenían de la Coalición Ciudadana por la Educación. También se incluyeron propuestas de Mexicanos Primero como fue la solicitud de que se elaborara un censo nacional de maestros que funcionara bajo criterios de transparencia.

La "recuperación de la rectoría del Estado", se ve con claridad, hacía referencia al poder sindical y asumía de manera implícita que este poder había ido despojando paulatinamente al Estado de su función como autoridad educativa. En realidad se estaba más bien ante el resultado acumulado de décadas de funcionamiento de un modelo corporativo y de prácticas clientelistas que se dieron en el marco de un constante intercambio político sindicato-gobierno. Ciertamente el sindicato había

ido ganando terreno suplementario, a medida en que hacía valer su capacidad organizativa y su apoyo en los procesos electorales. No obstante, su poder distaba de ser autónomo y nunca poseyó la rectoría de la educación, aunque sí consiguió la suficiente fuerza y la capacidad de veto que lo convirtió en corresponsable de las serias deficiencias del sistema educativo.

El sindicato regía o gozaba de una influencia decisoria en puntos cruciales de la trayectoria del docente, desde la formación inicial en las normales, los mecanismos de ingreso y promoción, así como en cambios de adscripción y comisiones, para no citar sino las más importantes. En la medida en que el ejercicio de estas funciones se asentaba en cierto sustento jurídico, también jurídica tendría que ser la forma de modificarlo. Vale la pena recordar que hasta entonces el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Educación Pública, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 1946, no había sido derogado. Inicialmente la totalidad de las normas contenidas en este documento se encontraban alineadas al Estatuto de Trabajadores al Servicio del Estado que posteriormente se incorporó con modificaciones, al apartado B del artículo 123 constitucional. Los derechos laborales de los maestros estaban tutelados, dentro de un esquema de tintes corporativos, por un sindicato único y de afiliación obligatoria. El Reglamento que estamos examinando estableció en su párrafo introductorio:

> Manuel Ávila Camacho. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.
> A sus habitantes.
> Sabed:
>
> …que en uso de las facultades que le confiere …la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en atención a que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 63 del Estatuto aludido (Estatuto de Trabajadores al Servicio del Estado), se ha tomado en cuenta la opinión del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación que es la agrupación gremial legalmente reconocida; el que manifestó su aceptación completa respecto al proyecto que fue sometido a la consideración de este Ejecutivo a mi cargo, he tenido a bien expedir el siguiente reglamento…

Mediante este ordenamiento quedó establecido que en la SEP existían tres grandes grupos de trabajadores de base: docentes, técnicos y administrativos y que la mayor parte del articulado se refiere al conjunto formado por esos tres grupos. A los maestros se les denomina "trabajadores docentes" Solamente podemos encontrar breves señalamientos referidos de manera específica a ellos. Incluso los requisitos para formar parte de la Secretaría (artículo 12) son comunes a los tres tipos de trabajadores. En la fracción VII se menciona el "tener conocimientos necesarios para el desempeño del cargo a juicio del jefe de la dependencia donde exista la vacante, o sujetarse al concurso o pruebas de competencia que fije la Secretaría. En el caso del empleo técnico, acreditar la posesión de un título profesional registrado". Nótese que para los trabajadores docentes no se estableció como requerimiento el título. Era muy limitada la proporción de maestras y maestros titulados y el sistema escolar en expansión no habría podido funcionar con tan escaso personal.

En las siguientes décadas el número de escuelas, de maestros y, por ende, de miembros del SNTE creció a ritmo acelerado. El SNTE se encargó de hacer valer el Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo de la SEP de 1946 para defender, no siempre de manera justificada ni legal, lo que consideró los derechos de sus agremiados. Cabe subrayar que esta gestión recurría habitualmente a prácticas informales propias del clientelismo y no exentas de corrupción. No obstante, hemos de considerar que, pese a ello, fueron caminos considerados como normales y seguros por los maestros dado que contaban con la anuencia de la autoridad educativa. Dentro de este esquema, los "trabajadores docentes" gozaron de una envidiable estabilidad en el empleo y se vieron beneficiados con la paulatina ampliación de los derechos sociales, que tuvo un empuje significativo con la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), creado el 30 de diciembre de 1959 y que desplazó a la antigua Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro.

Este esquema corporativo fue el que posibilitó que el Estado mexicano lograra mejorar las tasas de cobertura de la educación primaria a pesar del explosivo crecimiento demográfico. Entre 1940 y 1950 la tasa media de crecimiento demográfico fue de 2.7% y aumentó en los siguientes veinte años a una tasa promedio de 3.2%. En términos absolutos, mientras en 1940 la población de México era de poco menos de 20 millones de habitantes, en 1960 ascendía a 35 millones y solamente una década después se agregaban 12 millones más para sumar 47 millones de habitantes en 1970.

Los maestros, sujetos a controles gremiales y políticos, aportaron su trabajo cotidiano, las más de las veces disciplinado y con bajas remuneraciones económicas. La seguridad en el empleo, un mercado laboral en expansión y los beneficios sociales adscritos a las plazas operaron como factores de estabilización y dieron identidad y certidumbre al grupo. Pero al mismo tiempo el monopolio sindical llevó a los dirigentes a cometer todo tipo de abusos; los controles hicieron que los maestros y la educación perdieran toda capacidad de innovación y el verticalismo permeó la vida gremial y las relaciones en el interior de las escuelas y de las aulas. Fueron costos que difícilmente hubieran podido preverse cuando el presidente Lázaro Cárdenas buscaba conseguir el apaciguamiento de las pugnas políticas entre los maestros a través de su unificación en un sindicato único.

Los conflictos entre la dirigencia del sindicato y la autoridad educativa federal adquirieron visibilidad pública a finales de los años setenta con las políticas de desconcentración que fueron combatidas frontalmente por el SNTE. No obstante, en lo fundamental, la alianza política gobierno-dirigencia sindical se mantuvo vigente y, de manera paradójica, se fortaleció más allá de la alternancia política de 2000.

El SNTE constituyó una maquinaria valiosa para el partido de gobierno, PRI o PAN, durante los procesos electorales y fue una pieza clave en la gobernabilidad del sistema educativo con efectos excluyentes sobre otros actores sociales que reclamaban, cada vez con mayor fuerza, el derecho a una participación más amplia. En suma, en nuestra interpretación no se trató de la pérdida o expropiación de la rectoría de la educación del Estado a favor del sindicato sino de un proceso mucho más complejo. Instancias estatales, políticas y educativas se imbricaron largamente

con la dirigencia del sindicato siguiendo en un esquema de tipo corporativo y con prácticas clientelares; sus consecuencias terminaron siendo altamente disfuncionales, sobre todo en la medida en que se profundizaba la liberalización económica y política del país, y crecía la exigencia de mejoras en la calidad de la educación.

Para apuntalar esta interpretación es útil recordar aquí que la "modernización educativa" y la "modernización sindical" se establecieron mediante una concertación claramente corporativa durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari. Con un nuevo liderazgo en el SNTE, el de Elba Esther Gordillo, se pactó una descentralización educativa que operaría a nivel de las entidades federativas y una "normalización" de la vida sindical en las secciones pertenecientes a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). En suma, se realizaron adecuaciones tendientes a mantener la gobernabilidad del subsistema de educación básica, pero sin poner en cuestión el esquema corporativo.

Veinte años después de la concertación que llevó a descentralizar el sub-sistema de educación básica, en 2012 el poder del Comité Ejecutivo del SNTE, y en especial de su Presidenta, Elba Esther Gordillo, transgredía las reglas no escritas que vinculaban a su organización con el Estado y obstaculizaba políticas que eran vistas como indispensables para restaurar la confianza en una posible mejora de la calidad de la educación. Detrás de la fórmula "recuperar la rectoría del Estado en la educación" estaba implícita la exigencia de que otros actores, y no solamente el sindicato, pudieran participar en la orientación de la política educativa.

VIII. El meollo de la reforma constitucional

La reforma constitucional 2013-2014 marca un punto de inflexión, con consecuencias sobre la gobernabilidad del sistema educativo. El núcleo doctrinario del texto constitucional que data de 1946 se conserva intacto. El concepto que utiliza para engarzar el propósito de la reforma con la parte más emblemática del texto es "la calidad educativa" y la argumentación es como sigue: *a)* para que los alumnos reciban una educación que cumpla con los fines y satisfaga los principios establecidos por la norma constitucional resulta imprescindible la calidad educativa; *b)* es innegable que el desempeño del docente es el factor más relevante de los aprendizajes; *c)* con una evaluación justa y técnicamente sólida será posible conciliar la exigencia de la sociedad por el buen desempeño de los maestros, con la dignificación de la profesión docente. Con estos puntos de partida, la fracción IV de la iniciativa del Ejecutivo Federal, después de precisar los ordenamientos jurídicos que regían el trabajo docente en el marco del apartado B del artículo 123, formula de la siguiente manera la justificación del cambio del marco laboral: "La sociedad mexicana reconoce que la función magisterial tiene características que le brindan identidad propia y que la distinguen del resto de los servidores públicos".

El proceso legislativo que culminó con el decreto de reforma fue muy breve; la iniciativa con proyecto de decreto del Ejecutivo Federal se presentó ante la Cámara

de Diputados el 11 de diciembre de 2012 y el Decreto con las reformas y adiciones a los artículos 3o. y 73 de la Constitución fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 2013.

En primer lugar se adicionó un párrafo al artículo 3o., que introduce el derecho a la calidad de la educación y la vincula, entre otros elementos, con la "idoneidad de los docentes y los directivos". Este párrafo tiene la siguiente formulación: "El Estado garantizará la calidad de la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos".

Una segunda mención a la calidad de la educación establece a la letra: "Será de calidad con base al mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos". Es de lamentar la pobreza conceptual del artículo 3o. en este punto y resulta difícil de explicar. Considérese que la calidad es uno de los temas más relevantes del discurso educativo contemporáneo y ha merecido un tratamiento amplio y en profundidad en innumerables documentos nacionales e internacionales.

La fracción III reformada es la que modifica de manera radical las condiciones laborales de los docentes y establece:

> Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y las condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley…

De esta manera se estableció una sólida base jurídica a la nueva condición laboral de los docentes, separándolos del resto de los trabajadores al servicio del Estado. Todas las disposiciones anteriores, que se generaron desde 1936 con la expedición del Estatuto de Trabajadores al Servicio del Estado, quedaban así derogadas. Éste constituía un cambio muy necesario dado que no es posible implementar mejoras importantes en el servicio educativo sin que exista un marco normativo adecuado que oriente y reglamente la profesionalización docente. Para completar este propósito habría de expedirse en breve lapso la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Un segundo elemento de la pinza con que la reforma buscó sentar las bases de una nueva gobernabilidad del sistema de educación en sus ciclos obligatorios fue el establecimiento de la evaluación. En la iniciativa de reforma se advierte el decidido propósito de encontrar una formulación suficientemente específica y clara que impidiera que en la legislación secundaria se pudiera contravenir... De ahí que el espléndido texto del artículo 3o. hasta entonces vigente, se viera adocenado por un inciso IX referente al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, encargado de

coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa al que se le otorgaba la condición de "organismo público autónomo, con personalidad y patrimonio propio".

Resulta interesante hacer notar que en el inciso IX se omite definir el "Sistema Nacional de Evaluación Educativa" cuya creación se establece. En cambio, esta adición se refiere casi en su totalidad a delinear el nuevo INEE. En primer lugar su misión, que consistirá en "evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior". No sólo eso, sino que, en una extensión que se acerca a la mitad del tamaño del decreto de reforma, se detallan las funciones del Instituto, así como la composición y forma de selección de los miembros de su Junta de Gobierno. A lo anterior se agregan varios transitorios, el Segundo, mediante el cual se establece la renovación escalonada de los integrantes de la Junta de Gobierno y el Tercero que señala un plazo de seis meses para que el Congreso de la Unión expida la Ley del INEE y las reformas a la Ley General de Educación.

Con los fundamentos que hemos examinado y con la adición al artículo 73 constitucional, fracción XXV que faculta al Congreso de la Unión en su parte inicial "para establecer el Servicio Profesional docente en términos del artículo tercero de esta Constitución…" quedaba completada la estructura jurídica a nivel constitucional que el grupo encabezado por el presidente Enrique Peña Nieto y las dirigencias de los tres partidos firmantes del Pacto por México habían concebido.

Como corolario a lo anterior, el 11 de septiembre de 2013, a nueve meses exactos de la presentación de la iniciativa de reforma al artículo 3o. constitucional el día 11 de diciembre del año anterior, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las tres leyes secundarias correspondientes a esa reforma: Ley General de Educación, Ley del Instituto para la Evaluación de la Educación y Ley General del Servicio Profesional Docente.

Este andamiaje jurídico no constituye en *stricto sensu* una reforma educativa. Tanto el discurso gubernamental como el de sus opositores han incurrido en esta inexactitud. Una reforma educativa es un proceso que no se agota en la dimensión jurídica, aunque puede, como en este caso, requerir cambios normativos de envergadura. Casi tres años han transcurrido desde que se completaron las leyes secundarias en materia educativa y se mantiene la demanda de la abrogación tanto del artículo 3o. como de las tres leyes secundarias por parte de núcleos de maestros que forman parte de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). El análisis de este conflicto se encuentra fuera de los objetivos que nos planteamos en este ensayo. No obstante, es pertinente hacer una muy personal valoración de la situación actual en términos de la gobernabilidad y la gobernanza del sistema educativo en sus niveles obligatorios.

Por ahora, y dada la fuerza de movilización y la continuidad de la protesta magisterial, no se puede asegurar que las leyes vigentes, en especial la Ley General del Servicio Profesional Docente permitan una adecuada gobernabilidad del sistema educativo, que requiere de la aceptación y la obediencia, no total, pero sí suficientemente amplia del magisterio. El aspecto que ha producido mayor inconformidad entre los profesores se refiere a las consecuencias que las evaluaciones docentes pue-

den llegar a tener sobre la estabilidad de su empleo. El desarrollo reciente de los hechos sugiere que mientras el conflicto entre el Estado y la CNTE no tiene visos de amainar, el lugar del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación está asegurado dentro del nuevo esquema de gobernabilidad, aunque, como vimos, ya se encuentra en la esfera laboral. Por último, un asunto que requiere de examen y de respuestas de mediano plazo es el federalismo, ya que la recentralización de la nómina magisterial en manos del gobierno federal pareciera indicar que no existe voluntad de profundizar en la descentralización iniciada en 1992.

En términos de gobernanza, que supone la participación de una pluralidad de actores sociales en el campo de las políticas educativas, se observa un protagonismo nunca antes visto de organizaciones de la sociedad civil, las cuales contribuyeron decisivamente en la creación del ambiente propicio para las reformas al artículo 3o. y las innovaciones introducidas a su reglamentación secundaria. No obstante, la gobernanza moderna implica algo más que esto. Implica una maduración de las formas de participación que impidan tendencias monopólicas de las organizaciones más fuertes y asegure espacios propicios para que padres de familia, asociaciones profesionales de maestros, investigadores educativos, por no citar sino los más importantes, puedan hacer oír su voz. Esta gobernanza tiene como precondiciones un Estado fuerte y una sociedad igualmente fuerte. El camino a recorrer se antoja largo y accidentado.

IX. Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F., "El aporte de la política pública y de la nueva gestión a la gobernanza", en *Reforma y Democracia*, revista del CLAD, Caracas, 2007, pp. 1-7.

———, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.

Arnaut, Alberto, *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México 1887-1994*, México, CIDE, 1996.

Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria. Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el Ejecutivo Federal*, 2013. Consultado en: *http://gaceta.diputados.gob.mx/*.

Cámara de Diputados-INEE. LXII Legislatura (2015), *Reforma Educativa. Marco Normativo*, 2015. Consultado en: *http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/docs/docs_INEE/Reforma_Educativa_Marco_normativo.pdf*.

Cook, M.L., *Organizing Dissent. Unions, the State, and the Democratic Teachers Movement in Mexico*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1996.

Flores Crespo, Pedro y Mendoza, Dulce Carolina, *Implementación de políticas educativas. Los concursos de oposición y la Alianza por la Calidad de la Educación*, México, Universidad Iberoamericana-Guernika, 2012.

GINDIN, Julian, "Sindicalismo docente en México, Brasil y Argentina", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13, núm. 37, abril-junio, 2008, pp. 351-375.

HERNÁNDEZ NAVARRO, Luis, *Crónicas de la resistencia magisterial. Cero en Conducta*, México, Delegación Iztapalapa-Para Leer en Libertad, 2012, pp. 281-296.

INEGI, Estadísticas históricas de México, 2009. Recuperado de: *http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas10/EHM2009.pdf*.

LARROYO, Francisco, *Historia comparada de la educación en México*, México, Porrúa, 1964.

LATAPÍ, Pablo, *La SEP por dentro: las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro secretarios*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

LERNER, Victoria, *Historia de la Revolución mexicana (Periodo 1934-1940)*, México, El Colegio de México, 1979.

LOYO BRAMBILA, Aurora, *El movimiento magisterial de 1958 en México*, México, Era, 1979.

———, *El sistema educativo*, México, Nostra Ediciones, 2010.

———, "Política educativa y actores sociales", en *Educación*, Colección Los Grandes Problemas de México, t. VII, México, El Colegio de México, 2010.

——— (coord.), *Los actores sociales y la educación (1988-1994)*, México, Plaza y Valdés, 1997.

MENESES MORALES, Ernesto, *Tendencias educativas oficiales en México (1911-1934)*, México, Universidad Iberoamericana, 1998.

ORNELAS, Carlos, *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

RABY, D., *Educación y revolución social en México (1921-1940)*, México, Secretaría de Educación Pública (SEP-Setentas 141), 1974.

SCHMITTER, C., "Corporativismo", en LUNA, Matilde y POZAS, Ricardo (eds.), *Relaciones corporativas en un periodo de transición*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1992.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México, 1992.

———, *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*, México, 2001.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Sistema de Información Legislativa. Por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia educativa*, 2013. Consultado en: *http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_HProcesoLegislativo.php?SID=870f005dd0b33b6c9a20f548f071da5c&Seguimiento=2996490&Asunto=2995449*.

STREET, Susan, *Maestros en movimiento: transformaciones en la burocracia estatal (1978-1982)*, México, CIESAS, 1992.

DISEÑO CONSTITUCIONAL Y SISTEMA TRIBUTARIO: UN RECORRIDO POR EL SIGLO XX

María José Rhi Sausi G.*
Marco Antonio Ávila Peña

Sumario: I. *Introducción*. II. *Antecedentes constitucionales del sistema tributario*. III. *El espíritu general de la Constitución de 1917 y su expresión fiscal*. IV. *El sistema tributario después de la Revolución. Las contradicciones constitucionales*. V. *Respuestas institucionales al diseño constitucional*. VI. *La exención de impuestos y la potestad hacendaria del Estado*. VII. *Una nueva visión de los derechos fiscales. La reforma constitucional de 2011 y su alcance tributario*. VIII. *Conclusiones*. IX. *Bibliografía*.

I. Introducción

La propuesta de este ensayo es abordar desde el enfoque jurídico posibles respuestas a las preguntas que la historiografía del ámbito económico se ha hecho desde hace ya un buen tiempo en relación con las distintas implicaciones de la centralización hacendaria. Las dinámicas que operaron y consolidaron la centralización hacendaria después de la Revolución fueron posibles gracias a un marco jurídico y es nuestro interés resaltar la importancia de las normas que las fortalecieron. Estas normas, muchas de ellas resultantes de complejas negociaciones políticas, jugaron un papel de suma relevancia y son producto de una trayectoria histórica específica.

Tras la promulgación de la Constitución de 1917, había un importante cúmulo de problemas nacionales que demandaban atención urgente. Entre ellos se encontraba el sistema tributario, que era de suma relevancia para el gobierno federal debido, en gran medida, al estado de devastación financiera que el movimiento armado dejó tras de sí. Resultaba inaplazable captar recursos y reordenar el esquema impositivo. No obstante, a diferencia de marcos constitucionales anteriores, el nuevo texto constitucional estableció una justificación social de la recaudación fiscal. Si bien

* Profesora-investigadora del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

la Constitución de 1917 define algunos principios que han servido para diseñar con precisión leyes e instituciones, el propio texto presentó algunas ambigüedades que repercutieron en los asuntos fiscales, por ejemplo, en la relación tributaria entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. No era la primera vez que se evidenciaba la necesidad de recursos y la contradicción para obtenerlos fiscalmente.

II. Antecedentes constitucionales del sistema tributario

Desde los primeros meses como nación independiente, de acuerdo con Gerardo Gil Valdivia, "México logra su independencia sin una estructura impositiva adecuada";[1] ese problema fiscal se había pretendido resolver por medio de la Ley de clasificación de rentas, de agosto de 1824. Sin embargo, el carácter federalista de la Constitución promulgada en octubre de 1824 abrogó la ley y el texto constitucional restableció la indefinición entre las competencias fiscales entre los estados y la federación. Es posible que la adopción del federalismo estadounidense, como el referente inmediato de dicho sistema, haya tenido repercusiones. La imposibilidad de adecuar el federalismo en el ambiente mexicano se debió a la arraigada tradición centralista de la Colonia: a diferencia de los vecinos exportadores del federalismo, en el territorio mexicano no había entidades con independencia que cedieron potestad a una nueva figura central sino que fue al revés. Así pues, el intento de dotar a los estados de jurisdicción política y económica impidió que se definieran los límites tributarios de éstos para dar paso a la concurrencia fiscal.[2]

La continuación de tal peculiaridad del esquema federalista mexicano durante el siglo XIX tiene varias respuestas. Marcello Carmagnani encuentra fundamentos históricos del federalismo de 1824 en "el territorio de Nueva España como un mosaico heterogéneo de derechos provinciales",[3] lo cual se traducirá más adelante en una búsqueda de los mismos derechos bajo ópticas políticas igualmente diversas. Las repercusiones de la relación de un viejo sistema político y uno nuevo se evidenciaron en dos vías; el concepto de patria trasladado a las regiones fue convertido en patrias y en términos políticos eso implicó que la primera forma de federalismo en México "no fue en verdad de tipo federal sino confederal… El nuevo Estado confederal nace de la voluntad de crear un poder federal mínimo, en modo que las primicias

[1] Gil Valdivia, Gerardo y Retchkiman, Benjamin, *El federalismo y la coordinación fiscal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981, p. 63.

[2] Cabe aclarar que es vigente el debate entre las posturas que sostienen que el federalismo es una "mala copia" del modelo estadounidense y quienes defienden que el federalismo es una tradición política mexicana que tiene raíces en la Constitución de Cádiz, incluso anteriores.

[3] Carmagnani, Marcello, *Las formas del federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 2005, p. 11.

pudieran implementar e institucionalizar su gobierno interior".[4] Se trataba de una forma de gobierno en la cual los estados tenían mucho más poder que la federación, misma que se sostiene "de las migajas que le entregan los estados… es relativamente inerte".[5] De la misma manera ocurrió a lo largo del siglo XIX, pues los estados concentraban poderes que los errantes gobiernos centrales no podían.

Ante la imposibilidad de recabar impuestos de manera efectiva y ante la urgencia por la precariedad del tesoro nacional, se recurrió en varias ocasiones a los préstamos internos y externos, lo que sería determinante para futuros conflictos internacionales.

La importancia del federalismo en el proyecto de la carta magna de 1857 frenó la definición que el artículo 120 hacía de los impuestos estatales y federales, de modo que se priorizó la concurrencia impositiva pues permitía que tanto el gobierno federal como los estatales tuvieran elementos para cubrir sus respectivas erogaciones presupuestales.[6]

La idea principal de los liberales mexicanos era que el Estado incentivara la propiedad privada "con el fin de convertirla en un elemento capaz de acelerar la formación de capital, el cual, a su vez, se expandirá ulteriormente por la libre circulación de los bienes en el interior del espacio nacional".[7] El esquema incluyó desde 1871 adecuaciones de la fiscalidad preliberal por medio de la renta del timbre que gravó los contratos civiles, judiciales, los libros de contabilidad y, por otra parte, impuso la recaudación del 25% de lo recaudado por los estados y municipios.[8] De acuerdo con Carmagnani, el proyecto fiscal liberal era de gravámenes paulatinos, pues evitaba la imposición repentina para eliminar posibles resistencias que terminaran por agravar la baja recaudación fiscal.

Por una parte, la federación pretendía eliminar las alcabalas y, por otra, los estados buscaban desechar los impuestos federales al consumo: "terminó así por hacerse evidente la fuerte confrontación entre los intereses regionales y la soberanía nacional, planteada y defendida con rigor por el gobierno federal".[9] La conferencia entre los representantes de los estados y el gobierno federal decidió eliminar el impuesto federal al consumo así como las aduanas internas.

Si bien el proyecto fiscal liberal logró incidir en el crecimiento económico, éste inició su declive a partir de la década de los noventa del siglo XIX, pues la "fiscalidad moderna liberal fue en retroceso" lo que se observó en su expansión cuantitativa e involución cualitativa. Al respecto, Luz María Uhthoff señala que el Estado liberal funcionó como promotor de la economía nacional por medio de la sustitu-

---

4 *Ibidem*, p. 11.

5 *Ibidem*, pp. 13 y 14.

6 Valdivia Vera, Luz María, Monroy Juárez, Susana, "Concurrencia impositiva. Un problema del federalismo fiscal", Universidad de Veracruz, Facultad de Contaduría, 2011, pp. 3 y 4. En *www.uv.mx/personal/.../concurrencia-impositiva-un-problema-del-federalismo.doc.* Consultado el 11 de julio de 2016.

7 Carmagnani, Marcello, "El liberalismo, los impuestos internos y el Estado federal mexicano, 1857-1911", *Historia Mexicana*, núm. 38, 1989, p. 472.

8 *Ibidem*, pp. 475-478.

9 *Ibidem*, p. 485.

ción de importaciones "anticipándose por media centuria a la política de sustitución de importaciones imperante a mediados del siglo XX".[10] De esa forma, durante el porfiriato, el Estado liberal protegió la industria nacional y pretendió que la política arancelaria influyera en la economía privada con vistas a favorecer a los individuos.

La esfera individual y su relación con el Estado liberal eran fundamentales en la Constitución de 1857. Según Carlos Sáinz Dávila, dicho documento se escribió bajo la influencia de la doctrina individualista y liberal francesa. A partir de ese principio, se instituyeron las relaciones entre el individuo y el Estado, misma que se manifestó con la prevalencia de los derechos del individuo por encima de cualquier orden estatal. En complemento a esa visión constitucional, la Constitución de 1857 reafirmó los derechos individuales y consolidó la seguridad individual.[11]

La idea "esencialmente no liberal, de que existen dos esferas fiscales autónomas, soberanas: la federación y los estados".[12] Al no poder romper esa lógica, el problema concurrente se trasladó al nuevo texto constitucional.

III. El espíritu general de la Constitución de 1917 y su expresión fiscal

La Constitución de 1917 se alejó del principio individualista para convertir al Estado en la vía para garantizar un conjunto de derechos para todos los habitantes de su territorio.[13] Si bien permanecieron las garantías individuales, la Constitución de 1917 otorgó un peso mayor a garantías de grupos sociales. Existe una diferencia fundamental entre el Estado liberal y el Estado surgido de la Revolución, al ser este último un Estado social que impone a los individuos algunas obligaciones de carácter igualmente social bajo el concepto *obligaciones individuales públicas*, recarga algunas de sus funciones en el actuar individual en beneficio de la colectividad.

Sáinz Dávila señala que las funciones del Estado y las garantías que éste ofrece a la sociedad se relacionan irremediablemente con las obligaciones de todos los habitantes, sobre todo en la fracción IV del artículo 31 que dice: "Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".[14]

---

[10] Uhthoff López, Luz María, "Los impuestos al comercio exterior en México en la era de las exportaciones, 1872-1930", América Latina en la historia económica, núm. 24, México, 2005. En: *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-22532005000200001*. Consultado el 11 de julio de 2016.

[11] Sáinz Dávila, Carlos Alberto, "Marco constitucional de las contribuciones. Lecciones básicas", Instituto de Capacitación Empresarial de Occidente. En *http://ceomexico.com/demo/biblioteca/MARCO%20CONSTITUCIONAL%20DE%20LAS%20CONTRIBUCIONES%20ICEO%202009%20[Modo%20de%20compatibilidad].pdf*. Consultado el 12 de julio de 2016.

[12] Carmagnani, *op. cit.*, p. 491.

[13] Sáinz Dávila, *art. cit.*

[14] *Ibidem*, p. 50.

El origen de la contribución es de carácter individual y privado, pero su destino es público. Es decir, una parte del patrimonio de los particulares se recaba para que haya gasto en beneficio de la colectividad. Aun así, no todos estamos obligados a pagar lo mismo porque el principio constitucional de "proporcionalidad tributaria" es determinado no por la capacidad económica del individuo, sino por su capacidad real de aportación de impuestos. A diferencia de la igualdad fiscal liberal, la Constitución de 1917 redefinió el concepto de equidad fiscal que se expresa en tratar como igual a los iguales y desigual a los desiguales.

Un último principio constitucional se fundamenta en la necesidad de una ley que defina para qué se requieren las contribuciones, de modo que ésta sea obligatoria y coercible. La ley sólo puede emerger de la soberanía popular, contenida en los tres poderes federales: el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

Los principios mencionados se encuentran en el artículo 31 constitucional. Jorge Arturo Romero Jiménez señala que dicho artículo es la base fundamental del sistema tributario mexicano porque, a partir de éste, es posible la regulación de las leyes secundarias. Es particularmente importante la fracción IV, porque en ella se afirma que los impuestos pagados por los habitantes del país tienen como destino cubrir el gasto público. De esa manera, se asegura que tanto nacionales como extranjeros aporten al fisco.[15]

Asimismo, el espíritu social de la Constitución, desde la perspectiva de las contribuciones, a diferencia del documento de 1857, se expresa por medio de varios principios. Juan Manuel Ángel Sánchez los tipifica de la siguiente manera:

- Principio de igualdad.
- Principio de retroactividad de las leyes tributarias.
- Principio de audiencia.
- Principio de no confiscación.
- Principio de destino al gasto público.
- Principio de capacidad contributiva.
- Principio de equidad.
- Principio de reserva de ley.[16]

Hay que abundar en el principio de reserva de ley porque es de suma importancia para entender la relación entre la representación popular y los mandamientos tributarios. En primer término, el principio de reserva de ley contiene en sí mismo dos fundamentos: no hay tributo sin ley y no hay tributación sin representación; dichos fundamentos se encuentran contenidos en los artículos 73 y 72, respectivamente, de la Constitución de 1917. Ambos se relacionan con el propio diseño constitucional, de modo que lo que se grava a los individuos así como su cantidad, es responsabilidad de la soberanía y ésta es expresada en el Congreso. Así pues, la so-

[15] Romero Jiménez, Jorge Arturo, "El sistema impositivo directo en México", en *Revista ex lege*, México, núm. 18, 2003, en *http://bajio.delasalle.edu.mx/delasalle/revistas/derecho2013/numero_18/m_elsistema.php*. Consultado el 12 de julio de 2016.

[16] Ángel Sánchez, Juan Manuel, *Principios constitucionales de las contribuciones* [s.d.e.].

beranía es la única facultada para dictar leyes en términos tributarios, por lo que le corresponde al Ejecutivo instrumentar los mecanismos para llevar a cabo la recaudación, pues no tiene facultades para proponer normativas tributarias ya que éstas son reservadas para el Legislativo. Sin embargo, no todos los principios de ley son absolutos, pues bastaría con que el Legislativo apruebe una normativa que estipule de manera básica los impuestos para que la responsabilidad restante la cumplan las instituciones del Ejecutivo, lo que convierte a la reserva de ley en relativa. De esa manera, la soberanía puede diseñar un marco jurídico mínimo para que el Ejecutivo complemente y diseñe su captación, de modo que, veladamente, el Ejecutivo puede tasar el trabajo de personas y el valor de los objetos.

Los principios constitucionales le imprimieron a las contribuciones fiscales un sentido acorde con el espíritu colectivo de la carta magna. Sin embargo, los principios constitucionales que garantizan la equidad tributaria, a propósito no basada en el consumo únicamente como el texto de 1857, no resolvieron algunos problemas que la Constitución heredó. Antes de abordar dichos inconvenientes, hay que reflexionar sobre el alcance tributario del Estado a raíz del nuevo texto constitucional.

Durante el siglo XIX el Estado presentó serios problemas para consolidar un sistema tributario que sirviera para sustentar el gasto público al mismo tiempo que incentivaba el desarrollo económico. Tal como lo sugiere Luz María Uhthoff, se observó que durante el porfiriato, la hacienda se centralizó porque fue posible controlar los poderes locales, con lo que se pudo instrumentar una política de desarrollo desde el centro.

La Constitución de 1917 tiene otras características. La primera es que, si bien se incentiva la propiedad privada, la prioridad fue reconocer los triunfos de las colectividades y sus propiedades. Al amparo de las garantías sociales constitucionales, se necesitó un eje que articulara las necesidades fiscales y las necesidades sociales, por lo que el Estado aumentó su rango de potestades, en este caso se aumentaron las facultades tributarias del Estado con la idea de garantizar la implementación de las reformas sociales. Sin embargo, las instituciones del Estado que concentraron dichas potestades giraban alrededor de la figura presidencial, con lo que se inició un periodo de centralización dentro del federalismo. El objetivo de garantizar los beneficios sociales de la Revolución resultó en un proceso por el que aumentaron las potestades del Estado en términos hacendarios, sobre todo de la federación.

IV. El sistema tributario después de la Revolución. Las contradicciones constitucionales

Uno de los cambios más relevantes en el sistema tributario mexicano a partir de la Constitución de 1917, fue que la federación asumía el control de la política arancelaria.[17] Sin embargo, la Constitución otorgó a un solo poder federal las facultades

[17] Uhthoff, *art. cit.*

necesarias para ello, siendo el Poder Ejecutivo el instrumento en el que se depositaron constitucionalmente dichas facultades. Señala Uhthoff:

> El nuevo régimen estaba inmerso en múltiples presiones: no tenía el dominio pleno del territorio nacional, contaba todavía con una frágil base institucional, carecía de canales adecuados de negociación con los diversos grupos de propietarios, era presionado por un creciente movimiento obrero que exigía mejores condiciones laborales, y tenía un gasto militar que ocupaba la mayor parte de su presupuesto.[18]

Con base en las facultades constitucionales, poco a poco el Poder Ejecutivo concentró amplias potestades, por lo que dependía de cada titular del Ejecutivo la política hacendaria. A medida que cambiaba la coyuntura política, había una tendencia a enfrentarla con modificaciones al sistema tributario. De esa forma, cada gobierno entrante se deslindaba de su antecesor y buscaba consolidar su administración con nuevas reglamentaciones fiscales. Al respecto, apunta Luz María Uhthoff que, no obstante los cambios de los presidentes, en 1930 se podía observar con claridad una política proteccionista que la propia Constitución había posibilitado por las facultades del Ejecutivo que paulatinamente centralizó la administración pública.

Otro de los problemas que contiene la Constitución es el de la concurrencia fiscal. Las capacidades constitucionales para la captación de recursos las presentan la federación y los estados. Pero debido a la centralización de la administración pública federal, los estados quedaron restringidos a la asignación de recursos desde el gobierno federal. Sin embargo, la consolidación del binomio Poder Ejecutivo-Partido Revolucionario Institucional, repercutió para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, encargada de garantizar la distribución de competencias constitucionales, favoreciera a la administración pública federal, dependiente del Poder Ejecutivo. Esta tendencia se estableció con la interpretación de la Corte de 1954, que le otorgó a la federación capacidad tributaria ilimitada, por encima de la distribución de competencias del artículo 124 constitucional.[19] Sin embargo, dicho proceso no ocurrió sin resistencias, sino que fue producto de una tensión constante entre la federación y los poderes locales, misma que continúa hasta nuestros días.

Para llegar a ese punto, es imprescindible conocer cómo prevaleció la concurrencia y las soluciones que se propusieron durante los primeros treinta años del régimen. Desde 1917, la concurrencia prevaleció debido a la existencia de poderes locales y regionales imposibles de soslayar después de la guerra civil o de facciones revolucionarias. Para Venustiano Carranza, resultó necesario permitir las facultades tributarias de los estados pues en ese acto se reconocía la fuerza política de las dirigencias locales.

---

[18] *Idem*.

[19] Serna de la Garza, José María, "Aspectos constitucionales del federalismo fiscal mexicano", en Uribe Arzate, Enrique, *La construcción del Estado constitucional en México: agenda mínima y presupuestos científicos*, México, UAEM, 2013. Fue hasta la década de los noventa que la balanza se empezó a equilibrar por medio de una acción de defensa de competencias llamada "controversia constitucional".

Durante el gobierno de Carranza se evidenció la enorme preocupación que generaba el estado de cosas en términos fiscales. En 1918, Carranza "invitó al profesor de la Universidad de Columbia, Henry Alfred Chandley, para elaborar un estudio sobre las características del sistema hacendario mexicano".[20] Los resultados fueron desalentadores, pues si bien se había intentado reformar el esquema tributario, el estado de cosas era casi idéntico al que prevalecía en el antiguo régimen.

> No existía homogeneidad tributaria entre las diferentes entidades de la unión ni una jerarquía de impuestos dentro de cada uno de los estados, pues se daba el caso de que algunos de ellos tenían multiplicidad de impuestos secundarios… ni la federación ni los estados establecían impuestos de acuerdo con la capacidad de pago de la ciudadanía; el sistema impositivo conspiraba contra el progreso de la nación pues los impuestos eran muchos, desordenados, sin jerarquía interna que producían ingresos insignificantes y muchos de ellos eran de carácter regresivo.[21]

Si bien se intentaron mitigar los rezagos hacendarios, la concurrencia prevaleció. Fue hasta 1925, durante la presidencia de Plutarco Elías Calles, quien de la mano del ministro de Hacienda, Alberto J. Pani, llamó a la primera Convención Nacional Fiscal, cuyo objetivo era reordenar el sistema tributario. Empezaría por eliminar los más de 100 impuestos existentes en ese momento y propondría mecanismos para delimitar los impuestos federales y locales.[22] El sistema tributario vigente, según la valoración de los convencionistas, era perjudicial para la unidad económica nacional y un auténtico obstáculo para el desarrollo económico.

Si bien se lograron algunos acuerdos, la Convención no tenía facultades para emitir ningún tipo de ley fiscal, pues era una reserva de ley del Congreso. Así, los resultados y valoraciones de la Convención eran recomendaciones que se emitían para colaborar con la soberanía en términos fiscales. Una de las más importantes fue la delimitación de los impuestos federales y locales, los primeros serían impuestos generales a comercio e industria, con participación de las autoridades locales en los rendimientos, los estatales serían impuestos sobre propiedad raíz, sobre actos no comerciales y sobre sucesiones y donaciones. Sin embargo, la iniciativa de ley firmada por Calles para incluir las recomendaciones de la Convención en la Constitución no fue aprobada. Permaneció la concurrencia.

De nueva cuenta, en 1931 Pascual Ortiz Rubio intentó definir los impuestos de la federación y los estados, el resultado fue distinto, la Segunda Convención Nacional Fiscal desarrollada entre 1931 y 1933 logró que sus recomendaciones fueran elevadas a rango constitucional "aplicando por primera vez el principio de participación federal y estatal en determinados impuestos",[23] lo cual tuvo validez

[20] López Tijerina, Gildardo, "Convenciones hacendarias: ¿reto o fracaso del federalismo?", en *Economía Informa*, México, UNAM, Facultad de Economía, núm. 323, 2004, p. 16.

[21] *Ibidem*, p. 17.

[22] *Idem*.

[23] *Ibidem*, p. 19.

hasta 1940. Se trata de un proceso de constante fricción que implica la constante redefinición de competencias fiscales entre la federación y los estados. Al problema se sumaba otro elemento. Si la Constitución de 1917 fundamenta la carga fiscal en el bien común, la federación, mediante la supervisión de la Secretaría de Hacienda, tiene facultades para intervenir y verificar el cumplimiento de las obligaciones de los estados, formular querellas por delitos fiscales, tramitar y resolver recursos de revocación que presenten los contribuyentes, interponer recursos contra resoluciones que sean adversas a los intereses del fisco. Esto lo hace por medio de las Delegaciones Federales en los estados. Por lo tanto, la Constitución de 1917 estableció la injerencia de la Secretaría de Hacienda en el funcionamiento tributario de los estados y, por ende, de los municipios con capacidad de recaudación. Teóricamente, todo en aras de consolidar las garantías individuales, ahora llamados derechos humanos.

Las tres convenciones nacionales fiscales efectuadas en 1925, 1933 y 1947, cuyo propósito era, así como se había intentado desde el siglo XIX, delimitar los impuestos que le competían a los estados y a la federación para distribuir los gravámenes[24] tuvieron algunos logros. Sin embargo, no se logró la clasificación y la delimitación buscada, de modo que podríamos considerar que éstas tuvieron victorias pírricas, pues si buscaban delimitar potestades, éstas terminaron concentradas en un solo polo. De acuerdo con Soria Romo, se debió a la relativa bonanza económica provocada por la Segunda Guerra Mundial y el consecuente modelo de sustitución de importaciones que generaron ingresos fiscales para los tres ámbitos de gobierno, "de tal manera que se olvidó todo intento de reforma fiscal y los propósitos de las convenciones fiscales celebradas anteriormente".[25] Una vez concluida la guerra y desaparecidos los ingresos fiscales extraordinarios, resurgen los problemas ya diagnosticados desde 1925 y agravados por 22 años más de inacción y la creación de nuevos impuestos por la federación, los estados y los municipios.[26]

V. Respuestas institucionales al diseño constitucional

A raíz de esos problemas de concurrencia, a lo largo del siglo XX se intentaron diversas fórmulas para solventarlos. La manera más eficaz que se encontró fue crear una institución que coordinara los esfuerzos fiscales de los tres niveles de gobierno.

En 1980, se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que en palabras de José María Serna de la Garza, consiste en la firma de convenios de colabora-

[24] Soria Romo, Rigoberto, "La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: poder y toma de decisiones en una esfera institucional", tesis doctoral en estudios organizacionales, México, UAM Iztapalapa, 2004. En: *http://www.eumed.net/tesis-doctorales/rsr/7a.htm*.

[25] *Idem*.

[26] *Idem*.

ción fiscal entre la federación y los estados "por medio de los cuales los estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la federación".[27] Dicho sistema ha generado que los convenios concentren aproximadamente el 80% de los ingresos fiscales totales en la Federación.[28] Los municipios, a raíz de los convenios del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, no reciben los recursos de manera directa, sino que son entregados por las legislaturas locales. Las entidades federativas, por su parte, reciben de los fondos de participaciones aportaciones desde la Federación para que éstas a su vez las distribuyan. Sin embargo, las fórmulas de distribución responden a un diseño federal. Estos recursos están condicionados a su gasto específico, según el fondo de aportaciones del que provenga, de modo que si el fondo de aportaciones es en materia de salud, la entidad debe comprobar que se gastó en el mismo rubro.[29]

Soria Romo admite que, no obstante el diálogo intergubernamental e institucional, subsiste la política de "la zanahoria y del garrote",[30] que se inauguró a mediados del siglo XX pero que se convirtió en "el principal elemento de coordinación fiscal en la historia moderna" pues se agudizó en 1976 y se perfeccionó en 1982. Además abunda:

> Desde el punto de vista meramente financiero, la incorporación inicial al SNCF fue muy rentable para las entidades federativas, ya que sus participaciones se incrementaron un promedio de 64% de 1979 a 1980, pero hubo un estado, Campeche, que observó un incremento de más de 143%, y el estado que menos incremento obtuvo fue de casi 53%. De esta manera los tesoreros y secretarios de finanzas, no les importó sacrificar la soberanía tributaria estatal y otros principios por la búsqueda de más ingresos, aceptando la política de la zanahoria y el garrote.[31]

Para el autor, a partir de 1996 se evidencian signos de recuperación en las potestades fiscales de estados y municipios, aunque la concentración de los impuestos más rentables en la federación parece inamovible. El ISR y el IVA parecen consolidarse como impuestos exclusivos de la federación, con lo cual paulatinamente se han definido y clasificado los impuestos.

---

[27] Serna de la Garza, José María, *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo en México*, México, UNAM, 2004, p. 23.

[28] *Idem*.

[29] Soria Romo, Rigoberto, *op. cit.*

[30] Aclara Soria Romo: "Ésta consiste en que la federación por un lado ofrece, vía participaciones, mayores ingresos a estados y municipios (zanahoria) a cambio de derogar o suspender sus propias fuentes de tributación o atenerse a las consecuencias (garrote). Es decir, enfrentarse a la imposición de los tributos de la federación, a los que se adicionaría los gravámenes estatales y municipales, por lo que los habitantes del estado no coordinado sufrirían de una doble o triple tributación y de desventajas competitivas en materia fiscal en relación con el resto de las entidades". *Idem*.

[31] *Idem*.

VI. La exención de impuestos y la potestad hacendaria del Estado

Según algunos autores como Pedro Salinas Arrambide, las prohibiciones a la exención fiscal encuentran sus raíces desde la Constitución de Cádiz. Desde que México logró su independencia, los textos fundacionales no han omitido precisar que están prohibidos los privilegios. El Estado asegura que ninguna entidad o persona puede escapar de su obligación tributaria. Sin embargo, en los textos constitucionales queda abierta una puerta a la exención y ésta se deposita siempre en alguna ley aprobada por la soberanía nacional que sea puntual sobre las condiciones necesarias para la exención fiscal. Se constata cómo la ley es producto de realidades complejas, de procesos históricos.

La exención de impuestos representa una ambivalencia del texto constitucional. Si bien se puede admitir que una de las principales diferencias entre las Constituciones de 1857 y 1917 es el carácter social de lo impositivo para consolidar las garantías individuales, el tema de la exención parece responder tanto a ese espíritu social como a su opuesto: el privilegio individual.[32] Cabe recordar que la Constitución de 1857, al fundarse sobre la idea liberal del individualismo prohibió absolutamente las exenciones fiscales, aun si éstas aportaban riqueza económica, pues el beneficiario de la empresa siempre sería un individuo.[33]

De acuerdo con Cabrera González: "La exención tributaria no es una simple liberación parcial o total de la deuda con el sujeto activo del impuesto; con esta figura no surge la obligación tributaria, porque la norma exentiva se lo impide".[34]

El artículo 28 constitucional es muy claro al prohibir la exención de impuestos. Sin embargo, la exención está condicionada por los términos y condiciones que fijen las leyes. En cuanto a la interpretación del artículo 28, hay quien asegura que se debe de leer en contexto con otros preceptos constitucionales, pues si se admite el carácter social de la Constitución, se debería leer el artículo en concordancia con éste. Por ello, afirmamos que permitir la sola posibilidad de exentar impuestos incumple el principio de generalidad de los mismos: "Así pues, debemos interpretar el texto constitucional en el sentido de que está prohibida en términos absolutos, la exención de impuestos".[35]

Hay, sin embargo, algunos comportamientos que deben precisarse para que no se confundan con exenciones de impuestos y privilegios fiscales. Por ejemplo, la exención impositiva de los mínimos de existencia expresa que no hay violación al

---

[32] Sobre todo si se aplica la facultad del Ejecutivo de exentar impuestos a personas físicas o morales.

[33] Aun con la negativa, algunos estados dispusieron exentar de impuestos a individuos que cumplieran con algunos requisitos. Cabrera González, Loraine, "La exención fiscal en el ordenamiento jurídico mexicano", *Boletín Despacho González-Lazarini*. En: *http://www.gonzalezlazarini.com.mx/boletines/LA%20EXENCION%20FISCAL%20EN%20MEXICO.pdf*.

[34] *Idem*.

[35] Dicha interpretación constitucional corresponde a Ernesto Flores Zavala. Citado en Universidad América Latina. Programa de Derecho Fiscal. "La prohibición a la exención de impuestos", p. 4. En *http://ual.dyndns.org/Biblioteca/Derecho_Fiscal/Docs/Inicio.html*.

artículo 28 constitucional porque en estos casos no existe propiamente exención de impuestos si el que percibe una renta mínima no tiene capacidad contributiva, no se le puede dispensar del cumplimiento de una obligación que no tiene. Cuando se exceptúa de un gravamen a ciertas personas, en virtud de que están sujetas a otro impuesto especial. En estos casos, sólo hay sustitución de un gravamen por otro, en consecuencia, no hay violación al artículo 28 constitucional. Cuando se declara exentas a ciertas personas que de interpretarse estrictamente la ley que establece el impuesto, no quedarían comprendidas en sus términos. En este caso no existe propiamente exención, se trata sólo de un procedimiento para determinar el verdadero alcance de la ley y no habrá violación constitucional. Cuando se declara exentas a ciertas categorías de personas, en virtud de que el Estado reconoce que no tiene derecho a gravarlas, por lo estipulado en tratados internacionales o por otras causas, por ejemplo, cuando el artículo 30 del Código Fiscal de 1938, declaraba exentas del impuesto las naciones extranjeras a los diplomáticos, etc., en casos de reciprocidad. Lo mismo hace el artículo 16 del Código Fiscal de 1966, y otros casos análogos.

Así pues, la exención de impuestos no es permitida por la Constitución, pero no contempla el pago de impuestos a quien no puede cubrir una obligación tributaria. La exención de impuestos puede contribuir al debate sobre el tipo de Estado que observa al individuo como sujeto formal del derecho. Según parece, la interpretación aquí revisada del artículo 28 termina por negar que los grupos puedan ser exentos de impuestos incluso si contribuyen a la economía nacional, más aún, ningún habitante de la República se escapa de pagar impuestos, pues si no es por una vía, será por otra.

En términos constitucionales parece quedar claro en qué circunstancias es posible no pagar impuestos. Pero se requiere de un análisis especial en algunos momentos de la historia. Tal es el caso del periodo conocido como "desarrollo estabilizador", momento en el cual el Estado optó por conceder exenciones fiscales basado en la consecución de las garantías individuales y del desarrollo económico. La Constitución esboza algunos escenarios posibles para la exención fiscal, siempre y cuando se cumpla con el principio de legalidad. Así ocurrió, por ejemplo, con la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias (LFINN) publicada el 4 de enero de 1955.

Después de una serie de intentos por reordenar el sistema tributario, durante el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines se buscó, nuevamente, regularizar el esquema fiscal. La apuesta del Estado por generar industria nacional para dar cabida al modelo de sustitución de importaciones se relacionó de manera casi automática con el esquema fiscal, de modo que se impulsó la industria por medio de incentivos fiscales. Según Enriqueta Mancilla y María Antonieta Martín, el desarrollo económico pujante no estaba en sintonía con el sistema tributario: "Existía la llamada Ley General del Timbre, que no surtía efecto real en la recaudación… además de que se observó que la ley era fácilmente eludible".[36]

[36] Mancilla Rendón, Enriqueta y Martín Granados, María Antonieta, "Incentivos fiscales como instrumento de financiamiento a las empresas". Ponencia ante el XV Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática. En: *http://congreso.investiga.fca.unam.mx/docs/xv/docs/140.pdf*. Consultado el 22 de julio de 2016.

El gobierno federal pretendía desechar la ley del timbre para que un nuevo impuesto gravara el comercio y la industria, de esa manera se pensó que la Ley de Fomento de Industrias Nuevas o Necesarias podría resolver parte del problema. Dicha ley otorgó incentivos fiscales federales a las empresas nuevas o que contribuyeran al desarrollo económico del país.

Los resultados fueron por demás alentadores, pues las exoneraciones de impuestos aumentaron el ahorro, que se tradujo en nuevas inversiones. Asimismo, las importaciones aumentaron de 28% en 1956 a más del 60% durante la década siguiente.[37] El Estado tipificó a la industria como básica, semibásica y secundaria, clasificación mediante la cual las empresas podían solicitar franquicias fiscales que se traducían en exenciones o importantes reducciones de impuestos. Si las empresas aumentaban su producción, podían acceder a aumentos en las exenciones.

El Estado, como principal articulador de la economía nacional, buscó pactos que aportaran dinamismo a la producción y a la industrialización del país. Sin embargo, la crisis del modelo que inició su declive en 1970,[38] obligó a que la vigencia de la LFINN terminara en 1975. Volvemos a constatar que la norma se adecua a procesos históricos complejos en los que interviene la negociación política y la lucha entre distintas posturas. En 1977, mediante la "Alianza para la Producción" se intentó reorganizar el modelo económico, pero las negociaciones políticas entre el Estado y los empresarios encontraron un punto de quiebre.

La exención fiscal podría funcionar como un pacto en constante construcción. ¿Se flexibilizan las leyes fiscales según las necesidades del Estado o de los grupos económicos?

VII. Una nueva visión de los derechos fiscales. La reforma constitucional de 2011 y su alcance tributario

Según Raúl Bolaños Vital, la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos redefinió algunas categorías constitucionales en lo que respecta a la diferencia entre garantías individuales y derechos humanos. Desde su perspectiva, es necesario ligar el tema de los impuestos al de derechos humanos, pues la excesiva carga impositiva ha repercutido en la disminución de las garantías individuales.

Al reformarse la Constitución en su capítulo primero, antes titulado "De las garantías individuales" y ahora nombrado "De los derechos humanos y sus garantías", las garantías que escapan de ese capítulo pero que se encuentran en otros de la Constitución, fueron convertidas en derechos humanos. Por lo tanto, la falta a alguno de esos derechos se convierte en una violación a los derechos humanos.

---

[37] *Ibidem*, p. 8.

[38] Tello, Carlos, "Notas sobre el desarrollo estabilizador", en *Economía Informa*, núm. 364, México, UNAM, Facultad de Economía, 2010, p. 66.

El principio *pro hominem*, base de los derechos humanos, establece que no puede haber jurisprudencia por encima del ser humano, entonces los derechos tributarios en México deben de respetarse y adecuar las leyes para que éstas sean "siempre a favor del contribuyente, acudiendo a la norma más amplia o a la interpretación extensiva para cuando proteger estos derechos se refiera". Así ocurrió con la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente. La reforma constitucional a los derechos humanos colocó a los derechos tributarios en la misma categoría que los demás derechos fundamentales.

Es importante hacer notar que el nuevo enfoque constitucional, posicionaría de nuevo al individuo y no a los grupos sociales como sujetos del derecho. En ese sentido, el Estado social de derecho que fundó la Constitución de 1917 se disolvería para regresar a un Estado liberal.

VIII. Conclusiones

El sistema tributario es producto de un universo complejo de participantes políticos y económicos. Las leyes, en ese sentido, son resultado de la interacción entre éstos. De esa manera, por ejemplo, podemos afirmar que el principio de soberanía popular como único órgano rector de las cargas impositivas es relativo cuando la potestad es asumida por un poder central, como ocurrió durante el porfiriato y en gran parte del siglo XX, pues la soberanía, con una ley reglamentaria, puede ceder parte de sus poderes reservados para que se confeccionen los términos de captación de recursos desde la federación.

Asimismo, las propias ambigüedades constitucionales en materia tributaria que se trasladaron de una Constitución a otra, han tenido que ser subsanadas con arreglos interinstitucionales. Es por medio de los convenios de coordinación fiscal, que se ha solventado una parte de las contradicciones. Sin embargo, la concurrencia fiscal permanece en términos constitucionales; de nuevo, se observa que la norma, en este caso secundaria o reglamentaria, es la respuesta a procesos políticos complejos y no al revés.

Vimos cómo, a partir del fortalecimiento del Poder Ejecutivo, la tendencia fue la concentración de facultades tributarias. Si bien se encuentran inmersas en un pacto o acuerdo interinstitucional como los convenios de coordinación fiscal, lo cierto es que el enorme poder político del presidente ha repercutido en que una de sus dependencias, la Secretaría de Hacienda, presente competencias tributarias amplias. Éstas van desde el diseño del gasto público hasta la potestad para recaudar los gravámenes. Con dicho nivel de centralización, se puede observar que nuestro país ha transitado entre caminos de disolución del poder central a manos de poderes locales, como ocurrió durante el siglo XIX, dio paso a un periodo de centralización dominante durante el porfiriato y finalmente se consolidó como una organización federal que depende de los recursos que capta el poder central.

IX. Bibliografía

Ángel Sánchez, Juan Manuel, *Principios constitucionales de las contribuciones* [s.d.e.].

Cabrera González, Loraine, "La exención fiscal en el ordenamiento jurídico mexicano", *Boletín Despacho González-Lazarini*. En: *http://www.gonzalezlazarini.com.mx/boletines/LA%20EXENCION%20FISCAL%20EN%20MEXICO.pdf*.

Carmagnani, Marcello, "El liberalismo, los impuestos internos y el Estado federal mexicano, 1857-1911", *Historia Mexicana*, núm. 38, 1989, p. 472.

———, *Las formas del federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 2005.

Gamas Torruco, José, "La vigencia de la Constitución de 1857", en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, 2007.

Gil Valdivia, Gerardo y Retchkiman, Benjamin, *El federalismo y la coordinación fiscal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981.

López Tijerina, Gildardo, "Convenciones hacendarias: ¿Reto o fracaso del federalismo?", en *Economía Informa*, núm. 323, México, UNAM, Facultad de Economía, 2004.

Mancilla Rendón, Enriqueta y Martín Granados, María Antonieta, "Incentivos fiscales como instrumento de financiamiento a las empresas". Ponencia ante el XV Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática. En: *http://congreso.investiga.fca.unam.mx/docs/xv/docs/140.pdf*.

Romero Jiménez, Jorge Arturo, "El sistema impositivo directo en México", México, *Revista ex lege*, núm. 18, 2003. En: *http://bajio.delasalle.edu.mx/delasalle/revistas/derecho2013/numero_18/m_elsistema.php*. Consultado en julio de 2016.

Sáinz Dávila, Carlos Alberto, "Marco constitucional de las contribuciones. Lecciones básicas", Instituto de Capacitación Empresarial de Occidente. En: *http://ceomexico.com/demo/biblioteca/MARCO%20CONSTITUCIONAL%20DE%20LAS%20CONTRIBUCIONES%20ICEO%202009%20[Modo%20de%20compatibilidad].pdf*. Consultado el 12 de julio de 2016.

Serna de la Garza, José María, "Aspectos constitucionales del federalismo fiscal mexicano", en Uribe Arzate, Enrique, *La construcción del Estado constitucional en México: agenda mínima y presupuestos científicos*, México, UAEM, 2013.

———, *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo en México*, México, UNAM, 2004.

Soria Romo, Rigoberto, "La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: poder y toma de decisiones en una esfera institucional", tesis doctoral en estudios organizacionales, México, UAM Iztapalapa, 2004. En: *http://www.eumed.net/tesis-doctorales/rsr/7a.htm*.

Tello, Carlos, "Notas sobre el desarrollo estabilizador", en *Economía Informa*, núm. 364, México, UNAM, Facultad de Economía, 2010.

Uhthoff López, Luz María, "Los impuestos al comercio exterior en México en la era de las exportaciones, 1872-1930", en *América Latina en la historia económica*,

núm. 24, México, 2005. En: *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-22532005000200001*. Consultado el 11 de julio de 2016.

VALDIVIA VERA, Luz María y MONROY JUÁREZ, Susana, "Concurrencia impositiva. Un problema del federalismo fiscal", Universidad de Veracruz, Facultad de Contaduría, 2011, pp. 3 y 4. En: *www.uv.mx/personal/.../concurrencia-impositiva-un-problema-del-federalismo.doc*. Consultado el 11 de julio de 2016.

A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917, CIEN AÑOS DE POLÍTICA DE DROGAS EN MÉXICO

Jorge Javier ROMERO VADILLO

La Constitución de 1917 se ocupó explícitamente del papel que debería jugar el Estado respecto a "sustancias que envenenan al individuo y degeneran la raza". Tanto al Congreso general y a las legislaturas de los estados, como al Consejo de Salubridad General, dependiente de la Presidencia de la República, se les ordenaba llevar a cabo acciones para combatir el alcoholismo. A los legislativos se les ordenaba expedir de inmediato leyes al respecto, mientras que al órgano del ejecutivo se le facultaba para poner en vigor medidas como parte de la campaña antialcohólica y contra la venta de sustancias enervantes que se decretaba.

La concepción que sobre este tema tenían buena parte de los constituyentes provenía de la visión sanitarista desarrollada desde el Porfiriato. La historia de los orígenes de la política pública de salud en México es narrada por el Dr. Francisco de P. Miranda en una conferencia ante el Comité de Relaciones Culturales de Estados Unidos con América Latina, en 1930, cuando era jefe de la Oficina de Intercambio del Departamento de Salubridad Pública.

El doctor De P. Miranda apunta la relevancia que tuvieron Eduardo Liceaga y Octaviano González Fabela en el desarrollo de la salubridad como política pública y en el papel del Estado en el control de enfermedades endémicas y de epidemias. Con la retórica de los funcionarios de la época, alaba la tarea de los científicos, quienes "pusieron los cimientos de la obra sanitaria. Casi todo lo que existe hoy, fue comenzado en su tiempo, pero desgraciadamente de una manera muy limitada", mientras critica la distribución constitucional de competencias que les otorga a las autoridades locales las facultades en materia de salubridad:

> El Consejo de Salubridad de la Ciudad de México tenía un alcance muy limitado, su campo de acción estaba restringido al Distrito Federal y al Servicio de Sanidad Marítima y Fronteras. Solamente en casos en que se juzgaban peligrosos para la nación como el de las epidemias, podía el gobierno federal tomar una acción directa. Este estado de cosas no era satisfactorio. En primer lugar, no se podía esperar gran cosa de los gobiernos locales, pues sólo disponían de medios muy limitados; en segundo lugar,

> no todos los estados de la República tenían autoridades sanitarias competentes, y en tercer lugar no había posible unidad de acción ni podía ejercerse control alguno sobre dichas autoridades locales, que eran libres hasta el grado de no hacer absolutamente nada para mejorar las condiciones reinantes. La ignorancia y pobreza en que vivía la mayoría del pueblo imposibilitaban la existencia de condiciones sanitarias. Era en balde que el Consejo Superior de Salubridad estuviera integrado por hombres internacionalmente conocidos como capaces e instruidos. Sus esfuerzos solamente alcanzaban un éxito parcial.

Esta visión se reflejó en la reforma constitucional del 12 de noviembre de 1908 a la fracción XXI del artículo 72 de la Constitución de 1857 con la cual dejó de ser prerrogativa de los estados el legislar sobre cuestiones de salubridad y se facultó al Congreso de la Unión para que además de "dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración" pudiera también dictar leyes sobre "salubridad general en la República.

> Con esta reforma a la Constitución se gestó lo que se consideraría una "dictadura sanitaria", dictadura que, influida por las tendencias internacionales sobre control de drogas, promulgaría en las primeras tres décadas del siglo XX leyes cada vez más restrictivas, leyes que en un principio restringieron la venta de algunas sustancias para proteger a la población de una supuesta "degeneración de la raza"; para convertirse gradualmente en restricciones monopolizadas por la sanción penal y el ámbito criminal.[1]

Fueron estas ideas las que imperaron en el Constituyente de 1917 cuando se fortalecieron las facultades del gobierno federal en materia de salud y se reforzó al Consejo de Salubridad General, el cual "dependerá del Presidente de la República, directamente sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país", a instancias del médico, general y diputado José María Rodríguez, quien propuso las medidas en un discurso donde afirmaba que "la autoridad sanitaria es la única tiranía que se soporta en la actualidad, porque es la única manera de liberar al individuo de los contagios a la familia, al estado y a la nación. Es la única manera de fortificar la raza".[2] Rodríguez sería poco después el presidente del Consejo de Salubridad General.

Estas disposiciones aparecen en el texto original de 1917, como cláusulas de la fracción XVI del artículo 73, referente a las facultades del Congreso de la Unión. Entre las materias sobre las que se faculta al Congreso de la Unión para legislar, se enlistan juntas las de ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y *salubridad general de la República*, materia esta última para la que se crea el órgano constitucional especializado, con atribuciones centralizadoras.[3]

---

[1] Schievenini Stefanoni, José Domingo, "La prohibición de la marihuana en México, 1920-1940", tesis para obtener el grado de maestro en estudios históricos, Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, 2012.

[2] *Idem*.

[3] *Idem*.

Entre las facultades que le concede la Constitución al Consejo de Salubridad General se delinea la política de drogas del Estado posrevolucionario, pues establece, en la cláusula 4a. de la citada fracción XVI, que "las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la raza,[4] serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan". Implícitamente, se le confería al Consejo de Salubridad General para definir cuáles sustancias deberían ser combatidas y el énfasis con el que lo haría.

En el artículo 117, dedicado a las cosas que los estados no podrán hacer bajo ninguna circunstancia, de la nada, como coletilla, aparece un párrafo evidentemente añadido con calzador al texto original del artículo en el proyecto de Carranza: "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo".

La visión de los constituyentes, si bien no era estrictamente prohibicionista —a la manera del puritanismo norteamericano, tan influyente en aquellos años— sino preventiva y regulatoria, sí refleja un fuerte sentimiento antialcohólico y sanitarista. En los debates se habló "sobre la necesidad de legislar sustancias como el opio y sus derivados, la cocaína, el éter y la mariguana" para contrarrestar "de una manera efectiva, eficaz, el abuso del comercio de estas sustancias tan nocivas para la salud" (*Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*). Las facultades en la materia que se le dan al Consejo de Salubridad General no se establecen como materia penal. La salubridad era el tema de la política pública delineada por la Constitución, no la salud como derecho. La obligación del Estado era garantizar las condiciones salubres del entorno. De ahí que el objetivo explícito en materia de alcohol y lo que entonces se llamaban *enervantes* fuera llevar a cabo "campañas de combate", aunque en el caso de las sustancias distintas al alcohol se establecía que los esfuerzos irían contra la venta y dejaba libertad a los estados para definir sus propias leyes en materia de alcohol, lo que más adelante permitió a Tomás Garrido Canabal establecer la ley seca durante algún tiempo en su dominio político en Tabasco.[5]

Aunque hubo voces claramente prohibicionistas desde los primeros tiempos de vigencia de la Constitución, como la de Francisco J. Múgica, que propuso junto con el diputado Pastrana que se legislara para prohibir "la fabricación y venta de pulque, lo mismo que la fabricación de alcohol de maguey y de caña de azúcar para la fabricación de bebidas embriagantes, y la de cereales con cualquier objeto que sea. La

[4] El concepto "degeneración de la raza" se había manejado en México desde las últimas décadas del siglo XIX y se convertiría en una pieza fundamental en la justificación interna de la prohibición de las drogas por parte del gobierno mexicano. En este sentido el doctor Rodríguez reivindicó una dictadura sanitaria que fortificara "la raza mexicana", raza que según las palabras de este diputado era amenazada por las enfermedades venéreas, el alcohol, el opio, la morfina, la cocaína y la marihuana, Schievenini, 2012, *op. cit.*

[5] Con la llamada ley seca del 30 de abril de 1931, Garrido estableció duras penas de cárcel y altas multas tanto a los productores y vendedores de alcohol, como a los consumidores, quienes podían pasar largas temporadas de prisión si eran sorprendidos en estado de embriaguez. La política preventiva y sanitaria fue sustituida en el Tabasco de Garrido por la persecución policiaca y penal, con resultados bastante pobres. Martínez Assad, Carlos, *El laboratorio de la Revolución*, México, Siglo XXI, 2004.

Federación impedirá la importación de alcohol para la preparación de bebidas embriagantes", junto con la prohibición de las drogas enervantes, durante los primeros años de vigencia constitucional la política antialcohólica se basó en la aplicación de tasas impositivas a la fabricación y venta de bebidas y en la reglamentación respecto la apertura, los horarios de funcionamiento, la cercanía con las escuelas y el número de los establecimientos de venta o consumo.

Los esfuerzos de fiscalización del alcohol durante el gobierno de Carranza fueron de carácter local y rápidamente se convirtieron en fuente de corrupción e informalidad. Álvaro Obregón fue bastante más eficaz con una visión pragmática, no puritana. La manera en la que Obregón entendía el asunto del control del alcohol queda muy clara en la narración de Jesús Méndez Reyes:[6]

> Cuando en 1923 el *Dallas News* entrevistó al presidente Álvaro Obregón, para conocer su opinión sobre la prohibición alcohólica en Estados Unidos, el mandatario respondió "el exceso es lo único que debe llamarse vicio". El presidente aceptaba tácitamente que la prohibición era innecesaria, pero a diferencia de sus antecesores, Obregón decidió corregir la evasión y captar recursos fiscales durante la Ley Seca, sin prohibir la producción y venta de bebidas embriagantes en México. Sin proponérselo, en los dos últimos años de su mandato, crecieron y se consolidaron la industria cervecera, los negocios ligados al vicio y el juego, la demanda de pulque y bebidas importadas, pero también la recaudación fiscal al gravar, la Secretaría de Hacienda, la cerveza, las aguas minerales y las gaseosas de producción nacional.

En cuanto a las "sustancias enervantes y que degradaban la raza", el gobierno de Carranza comenzó a hostigar, a instancia de la prensa, sobre todo del periódico *Excélsior*, campeón de la moralidad puritana de la época, a los chinos fumadores de opio y llevó a cabo decomisos como lo prueba la nota publicada en la primera plana de aquel periódico del 11 de abril de 1919, rodeada por la noticia de la muerte de Emiliano Zapata, dando cuenta del descubrimiento de un contrabando de mariguana. Sin embargo no parece haber sido muy eficaz, ya que *Excélsior* se dedicó a ventilar un escándalo tras otro vinculado al comercio y consumo de *enervantes*. Como consecuencia de la cruzada desatada por *Excélsior,* el Consejo General de Seguridad anunció en julio de 1919 una campaña para extirpar el "vicio de la intoxicación más o menos artística, más o menos vulgar, que está alcanzando entre nosotros un incremento grandísimo, sobre todo entre la juventud de la clase media que ha tomado como un esnobismo fumar opio, marihuana, inyectarse heroína, cocaína y otras sustancias sucedáneas del opio".[7]

Con las *Disposiciones sobre el comercio de productos que pueden ser utilizados para fomentar vicios que degeneren la raza y, sobre el cultivo de plantas que pueden ser empleadas con el mismo*

---

[6] Méndez Reyes, Jesús (2015), "De crudas y moralidad: campañas antialcohólicas en los gobiernos de la postrevolución (1916-1931)", *http://www.economia.unam.mx/amhe/memoria/simposio09/Jesus%20MENDEZ%20REYEZ.pdf*.

[7] Vargas, Hugo, "De cómo se prohibieron las drogas en México", *El Universal*, Confabulario, *http://confabulario.eluniversal.com.mx/de-como-se-prohibieron-las-drogas-en-mexico/*.

fin, del 15 de marzo de 1920, poco antes de la caída del presidente Carranza como resultado del Plan de Aguaprieta, se reglamentaron las nuevas disposiciones constitucionales en materia de enervantes. Mientras que a la morfina, el opio, la heroína y la cocaína se les reconocía su uso medicinal y por lo tanto debían de estar sujetas a la regulación estatal para su venta, la mariguana quedó completamente prohibida, con lo que México se anticipó a la ola prohibicionista, pues en Estados Unidos no fue hasta 1937 cuando se consolidó la prohibición del cannabis con la *Marihuana Tax Act* promovida por el "zar antidrogas" Harry J. Anslinger. Sin embargo, las *Disposiciones* tenían un carácter esencialmente sanitario y no implicaban sanciones penales. El opio incluso podría cultivarse en el territorio mexicano, a pesar de la alarma internacional sobre la sustancia expresada desde 1909 en la Conferencia de Shanghai y del primer tratado internacional restrictivo firmado en la segunda Conferencia Internacional del Opio celebrada en La Haya en 1912, del cual México fue signatario. Para el cultivo de opio en territorio mexicano bastaría con el permiso del Departamento de Salubridad, en cambio el texto establecía con precisión que "queda estrictamente prohibido el cultivo y comercio de marihuana", con lo cual se le desconocía a la planta cualquier uso medicinal o terapéutico, a pesar del extenso uso que durante siglos había tenido en la terapéutica tradicional mexicana.

Así, la Constitución de 1917 marcó desde el inicio los parámetros de la política de drogas del nuevo Estado mexicano con base en el confuso concepto de la "degeneración racial", desarrollado en Europa durante el siglo XIX[8] y que para los tiempos del constituyente mexicano había alcanzado estatus científico, a pesar de

[8] Alexandre Parent-Duchaté fue el primer higienista en tratar el tema de la "degeneración de la raza". Sus ideas se basaban en los estudios que él realizó sobre la prostitución y la propagación de la sífilis en París en las primeras décadas del siglo XIX. Las ideas de Parent-Duchate se propagaron por prácticamente todos los países europeos y americanos, resaltando el caso de Inglaterra, donde la sociedad victoriana adoptó estas teorías para reforzar sus políticas sanitarias. Desde sus orígenes y durante todo el siglo XIX, el *higienismo* —influido por las pretensiones moralizadoras y el orden social burgués— se preocupó en demasía por la vagancia, la delincuencia, las enfermedades venéreas y el alcoholismo, males que remplazarían a la peste y a la lepra como principales preocupaciones sanitarias. La práctica de la exclusión se expandió hacia estos nuevos "males" justificando el encierro y el aislamiento de los supuestos nuevos agentes de contagio. En este sentido, los higienistas elogiaron la moral y los hábitos burgueses como prácticas "sanas", "saludables", "higiénicas", "morales", gestando un particular modelo de "normalidad". En este orden de ideas toda práctica ajena o contraria a dicha "normalidad" debía tratarse en función del modelo médico de la curación. Las cárceles y los manicomios se convirtieron, además de los hospitales, en los lugares de exclusión y encierro para curar las "enfermedades". En este nuevo orden de profilaxis social la psiquiatría sería, junto con el *higienismo*, la principal herramienta teórica del discurso médico para justificar la necesidad social de curar las patologías individuales, las células enfermas. Los discursos médico y legal se entrelazarían para dar pie a un discurso jurídico liberal que en cierta medida justificaría las injusticias, las desigualdades y la marginación propias del sistema de producción industrial y capitalista. La línea que diferenciaba entre "normales" y "anormales" delimitaría una división cada vez más abrupta. Por su parte, la línea que distinguía entre enfermos mentales, delincuentes y marginados sociales sería cada vez más borrosa, más ambigua. La relación entre medicina, psiquiatría y orden legal gestaba una confusa base argumental que se intensificaría dentro del debate teórico-criminológico de las décadas posteriores. Así, los argumentos higienistas y su preocupación por la "degeneración racial", junto con el discurso que los respaldaba, consolidó al Estado como la única instancia apta para proteger la salud colectiva, justificando con ello la intervención para corregir la salud individual en los casos que así lo ameritaran. Schievenini Stefanoni, *op. cit.*, pp. 64 y 65.

no tener sustento alguno en la evidencia. Sin embargo, las visiones ideológicas del Constituyente y de los primeros gobiernos posrevolucionarios promovieron una visión del Estado como garante de la salud individual y colectiva de la población, por lo que se debían impulsar medidas para evitar una posible raza degenerada en el futuro. Eran los tiempos de la "raza cósmica" de Vasconcelos, a la que se debía cuidar en su esencia desde la perspectiva de la "profilaxis social" en la que se basó buena parte la política criminal desde el porfiriato.

Durante la década de 1920 se dio un proceso gradual de endurecimiento de la reglamentación relativa a las sustancias consideradas fuente de vicios. El alcohol fue tratado esencialmente con medidas fiscales y no se le incluyó dentro de las *Disposiciones*, mientras que la mariguana, que había dejado de ser una planta cualquiera para convertirse en una prohibida, comenzaba a ser objeto de un mercado clandestino que generaba ganancias a aquellos que traficaban clandestinamente con ella. Durante el gobierno de Álvaro Obregón se publicaron dos decretos que limitaban o prohibían la producción, el consumo y el comercio de "drogas" y "narcóticos", aunque aún sin considerarlos materia penal. En uno de ellos se establecía que a todo aquel que denunciara la venta o el consumo de las sustancias prohibidas por el reglamento de 1920 (en este decreto de 1923 se les llama "drogas heroicas"), se le otorgaría el 50 % de las multas y de lo obtenido por el remate de las sustancias confiscadas (*Diario Oficial de la Federación*, 26 de junio de 1923). Con ello, los consumidores y vendedores de mariguana o quienes la cultivaran en su milpa o su jardín se convirtieron en objeto de vigilancia social permanente y se propició un control informal de las drogas que permearía a toda la sociedad y que se reflejaría en la visión —amplificada por la prensa y después por el cine— de los consumidores de mariguana y otras sustancias como degenerados que merecían ser castigados. El segundo decreto, también de 1923 prohibió la importación de sustancias —opio, morfina, cocaína y heroína— que de acuerdo con las disposiciones de 1920 podían ser importadas o producidas de manera regulada.

La política de drogas de los gobiernos posrevolucionarios estuvo fuertemente influida por la evolución internacional del tema. La Convención Internacional de Ginebra de febrero de 1925 destinada al control de sustancias, obligó a los países participantes a establecer controles a la importación y una más estricta vigilancia del tráfico internacional y nacional de drogas e incluyó a la mariguana entre las sustancias que debían ser controladas, además del opio y sus derivados y la cocaína. A pesar de no haber participado en la convención, ese mismo año México ratificó la Convención de La Haya de 1912 con trece años de retraso; con ello se formalizó la incorporación de México al naciente sistema internacional de control de drogas. También en 1925, el presidente Plutarco Elías Calles publicó un decreto complementario al segundo de 1923 para reglamentar las sustancias que podían ser importadas exclusivamente por el gobierno con una serie de requisitos y formularios para uso médico: el opio medicinal, la cocaína y la morfina. En el mismo decreto se prohibió por completo la importación de opio para fumar, de heroína y de mariguana. Esta disposición quedaba vinculada a la Ordenanza General de Aduanas, por lo que se trataba de una medida esencialmente fiscalizadora, aún sin contenido penal directo.

En 1926, se registró otro paso en el proceso de regulación prohibicionista de las drogas con la expedición del Código Sanitario que sustituyó al porfirista de 1902. El nuevo código clasificaba como drogas enervantes al opio, la cocaína, la heroína y la mariguana, con lo que ordenaba y simplificaba las clasificaciones previas. También establecía, en su artículo 474, las multas con las que se sancionarían las infracciones relacionadas con drogas enervantes. Al igual que en las disposiciones sobre sustancias que degeneran la raza, éstas se fijaron en un rango que iba de los diez a los cinco mil pesos, las cuales podían ser conmutadas por arresto de hasta quince días, en los términos del artículo 21 constitucional. La multa máxima era de cinco mil pesos, impuesta por el Departamento de Salubridad, sin importar la cantidad de droga comerciada, producida o consumida; en la mayoría de los casos las multas fueron conmutadas por arrestos porque los infractores no tenían recursos para pagar la sanción, pero éstos no implicaban una sanción penal, pues los delitos contra la salud tipificados en el Código Penal de 1871 no incluían ninguno relacionado con drogas enervantes. Se trataba, entonces, de meras faltas administrativas.

Sin embargo, el Código Sanitario de 1926 establecía el tratamiento forzoso de los usuarios de sustancias, pues especificaba que el Departamento de Salubridad establecería lugares especiales para el tratamiento de las personas que "hubieran adquirido el vicio de drogas enervantes, debiendo permanecer el tiempo que se juzgue necesario para su curación". Se trataba de un enfoque que consideraba a los adictos como enfermos, no como delincuentes. Esta visión siguió imperando incluso en los códigos penales de 1929 y 1931 y fue objeto de debate durante la década siguiente. La fallida reglamentación de 1940, que abordaré más adelante, marcaría un giro muy importante en la manera de abordar los que ahora llamamos usos problemáticos de sustancias.

Fue en 1929, durante el gobierno de Emilio Portes Gil, con la expedición del nuevo Código Penal que sustituyó al de 1871, que el asunto de las drogas comenzó a ser materia de la justicia criminal. Si bien los decretos de Calles habían equiparado la importación de las sustancias prohibidas a los delitos fiscales que tenían penas similares al robo, no fue sino con el Código de 1929 cuando las drogas prohibidas aparecieron específicamente como componente de las conductas delictivas. Tanto el Código Penal de 1929 como su inmediato sucesor de 1931 tenían como eje la teoría de la "defensa social", que procuraba reducir la necesidad de aplicar penas o castigos a los delincuentes; aplicaba, en cambio, "medidas de seguridad" supuestamente preventivas a los individuos comprendidos en el concepto de "estado peligroso", como los enfermos mentales, los alcohólicos o los toxicómanos a los que jurídicamente se les clasificaba de antemano como peligrosos o temibles, por lo que se debía proteger de ellos a la sociedad. Así, privar de la libertad a los consumidores de mariguana se justificaba como una manera de proteger a la sociedad de sus posibles conductas, por lo que su encarcelamiento se consideraba una medida de seguridad, más que una pena en sí.[9]

El Código de 1929 amplió el rango de las conductas tipificadas como delitos contra la salud, pues además de elaboración y comercio de sustancias peligrosas, ya establecidas como delito en el Código de 1871, añadió importación, exportación, siembra, cultivo, cosecha, compra, venta, enajenación, uso y ministración. Incluyó,

[9] *Ibidem*, p. 95.

además, la categoría de drogas enervantes, aunque no las detalló, junto con las de "plantas prohibidas", "sustancias exclusivamente preparadas para un vicio", "productos químicos que pueden causar grandes estragos", y "sustancias nocivas para la salud". Para sus efectos se usaba la clasificación establecida por el código sanitario de 1926. Es con el Código de 1929 que se consolida el enfoque de prohibición penal para los delitos relacionados con las drogas enervantes. Sin embargo, las penas establecidas eran relativamente suaves: de uno a cinco años de "segregación" a quienes cometieran delitos contra la salud, y la clausura de los establecimientos de comerciantes, farmacéuticos, boticarios o droguistas; a los médicos que recetaran sustancias prohibidas se les imponía una multa de treinta a noventa días de utilidad. Progresivamente, las penas para estos delitos se irían endureciendo en la legislación posterior.

El Código de 1929 no incluyó como conducta delictiva la portación de drogas, por lo que a los poseedores de sustancias a los que no se les acreditaba la intención de venta se les siguieron aplicando las sanciones administrativas del código sanitario. El uso de drogas quedó enlistado como delito contra la salud, pero sin una pena determinada, mientras que en el artículo 128 quedaba establecido el tratamiento obligatorio: "los ebrios habituales y los toxicómanos serán recluidos en un hospital o departamento especial del manicomio, donde permanecerán hasta que estén completamente curados o corregidos, a juicio del facultativo del establecimiento y del Consejo Superior de Defensa y Prevención Social", y precisaba que "durante el periodo de curación serán sometidos a un régimen de trabajo con aislamiento nocturno". El artículo 525 establecía que "se recluirá en el manicomio para toxicómanos a todo aquel que, sin prescripción médica que llene todos los requisitos, esté o acostumbre estar bajo la influencia de alguna droga enervante" y que "la reclusión durará hasta la completa curación del toxicómano".

Las medidas de tratamiento forzoso establecidas en el Código Penal y en el Código Sanitario no pudieron ser aplicadas de manera eficaz, en buena medida por la falta de infraestructura adecuada para recluir a las personas consideradas peligro social. El manicomio general de La Castañeda fue el destino más frecuente para quienes tenían usos problemáticos de alcohol y otras sustancias en la Ciudad de México, mientras que en el resto del país no existían instituciones en donde poner en práctica este mandato legal.

El Código Penal del 14 de agosto de 1931, que sustituyó al de 1929, en materia de drogas, parte de la premisa expuesta en la exposición de motivos de que "el tráfico y el uso de drogas enervantes han engendrado nuevas formas de delincuencia". Esa afirmación constata ya los efectos de la prohibición, pues el problema no es ya el consumo mismo, sino los delitos derivados de la prohibición misma, a los cuales se pretende atacar con mayor firmeza.

El nuevo código incluyó la posesión como variable del tipo penal de delitos contra la salud, pero aclaró el sentido profiláctico que inspiraba al legislador al establecer con más precisión la idea de que los toxicómanos no eran delincuentes merecedores de castigo, sino enfermos necesitados de atención médica, la cual el Estado proporcionaría de manera forzosa por considerar que éstos habían perdido el

control de su voluntad. Esta definición del Código Penal llevó a la creación de hospitales especializados en diversos lugares del país, aunque resultaron poco funcionales; por lo demás, muchos consumidores terminaban de cualquier manera en la cárcel al ser acusados por posesión o por tráfico. El Código Federal de Procedimientos Penales de aquel año estableció que la competencia para internar a los "viciosos" en el Hospital de Toxicómanos correspondía al Departamento de Salubridad Pública, con lo que se convertía en una facultad administrativa y no penal como en el Código de 1929.

Es a partir del Código Penal de 1931 que se establece con precisión que los delitos contra la salud son materia del fuero federal, se definen las nuevas formas de delincuencia surgidas en torno al comercio de las drogas y se endurecen las penas. Así "a los que comercien, elaboren, posean, compren, enajenen, ministren gratuitamente y en general verifiquen cualquier acto de adquisición, suministro o tráfico de drogas enervantes, sin cumplir con los requisitos que para el caso determine el Código Sanitario" se les penaba con prisión de seis meses a siete años y multa de cincuenta a cinco mil pesos; "a los comerciantes farmacéuticos, boticarios o droguistas que realicen cualquiera de los actos enumerados en el artículo 194" (los enumerados en el punto anterior), se les clausuraba el establecimiento por más de tres meses y por menos de un año y se les inhabilitaba en la profesión por un lapso no menor de dos años ni mayor a seis; la penalidad más alta era para "aquellos que importen o exporten, o por los encargados de un fumadero de opio o establecimiento destinado a que se venda, suministre o se use drogas enervantes": de seis a diez años de prisión y multa de cincuenta a diez mil pesos, más la clausura definitiva los establecimientos.

El Código de 1931 marca la pauta del enfoque de la política de drogas durante los siguientes años. Se trata de una visión que considera a los adictos como enfermos y no como delincuentes, aunque la formulación legal deje mucho margen para criminalizarlos. Para cerrar ese margen, en el Código Federal de Procedimientos Penales de entonces se establece un "procedimiento para toxicómanos" donde se precisaba que en caso de que el Ministerio Público comprobara que la compra o posesión de enervantes tenía por finalidad exclusiva "el uso personal que de ellas haga el inculpado" no se ejercitaría acción penal. Se trata de un antecedente importante de la legislación hoy vigente, que plantea el no ejercicio de la acción penal para las personas que posean las sustancias prohibidas en cantidades dentro de los umbrales establecidos por una tabla de cantidades consideradas como dosis para el uso inmediato contenida en la Ley General de Salud.

Al Código Penal le siguió ese mismo año de 1931 el Reglamento Federal de Toxicomanía, expedido por el presidente Pascual Ortiz Rubio el 27 de octubre. Con este instrumento se reguló el internamiento forzoso ("los toxicómanos están obligados a hacerse tratar por los médicos de los hospitales federales para toxicómanos o por médicos particulares") y los tratamientos a los que serían sometidos. También planteaba que se crearían hospitales especializados en diversos lugares del país, aunque finalmente sólo se creó un Hospital de Toxicómanos en la Ciudad de México. Impera en la visión de la época la idea de que el Estado tiene la responsabilidad de obligar al tratamiento para proteger a la sociedad de la conducta desviada

y procurar la salud de los usuarios de sustancias, pero los considera víctimas de una serie de circunstancias, no delincuentes. Esta perspectiva tendrá un avance sustancial durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940), cuando incluso se llegó a experimentar con una política precursora en lo que hoy se conoce como estrategia de reducción de daños frente a los consumos problemáticos de sustancias.

Hacia mediados de la década de 1930 comenzó a tomar relevancia el tema del tráfico ilícito de sustancias hacia Estados Unidos, en la medida en la que la prohibición avanzaba. Si durante los años en los que estuvo vigente la XVIII enmienda el mercado clandestino de alcohol de México al vecino del norte fue significativo, una vez derogada la prohibición, llegó el turno al comercio de las sustancias sicotrópicas ilegales. En 1934, el Comité Permanente de la Liga de las Naciones abordó el tema del narcotráfico en México y señaló que el gobierno mexicano no hacía lo suficiente para frenar el trasiego clandestino a través de su frontera norte. El gobierno mexicano desmintió de inmediato esos dichos en un comunicado dirigido al Departamento de Estado de Estados Unidos. En ese documento, el Departamento de Salubridad señalaba que en México no se producían ni opio preparado para fumar, ni morfina, heroína o cocaína.[10] El efecto de la prohibición sobre los mercados clandestinos se comenzaba a hacer notar y empezaba a exigir respuestas por parte de la política pública mexicana.

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas la política de drogas tuvo momentos relevantes. Son los años en los que Harry J. Anslinger está en plena campaña internacional por el endurecimiento de la prohibición de las drogas. El zar anti-drogas norteamericano exploró en 1936 la posibilidad de firmar un tratado entre Estados Unidos, Canadá y México para prohibir completamente, incluso para uso industrial, la producción de cannabis índica y cannabis sativa, a lo que el gobierno mexicano respondió positivamente; sin embargo, después de que en 1937 se expidió la *Marihuana tax act* Anslinger perdió interés en el tema y el asunto se archivó.[11]

Mientras tanto, desde la perspectiva sanitaria, el nuevo Código Sanitario de 1934 mantuvo la concepción de las toxicomanías como un asunto médico. Al principio del gobierno de Cárdenas el Departamento de Salubridad Pública fue encabezado por el doctor Leónides Andreu Almazán, quien nombró al frente de la dirección de toxicomanías y del Hospital de Toxicómanos al doctor Leopoldo Salazar Viniegra. El doctor Salazar se dio a la tarea de investigar seriamente el tema de las drogas enervantes y de sus estudios sacó conclusiones que resultarían de gran importancia para la política de drogas del gobierno cardenista. Entre sus trabajos destaca un estudio sobre la mariguana que leyó en la Academia Nacional de Medicina y publicó después en la revista *Criminalia* con el título de "El mito de la mariguana" donde desmentía las consejas sobre los efectos enloquecedores de fumar cannabis y

[10] "Statement Issue by the Mexican Department of Public Health Alleged Smuggling of Narcotics from Mexico into United States", México, 9 de abril de 1935, Drug Enforcement Administration, Files of the Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs 1916-1970, NACP, citado por Astorga, Luis, *El siglo de las drogas. Del porfiriato al nuevo milenio*, México, Plaza & Janés, 2005.

[11] Schievenini Stefanoni, *op. cit.*, pp. 139 y 140.

señalaba la exageración de su persecución frente al "real y formidable" problema del alcohol en México.[12]

Salazar Viniegra desarrolló durante sus años al frente del Hospital de Toxicómanos una visión que todavía hoy suena novedosa. Desde su perspectiva, la política hacia los usuarios de sustancias debía abandonar el tratamiento forzoso para sustituirlo por la provisión segura, a precio de costo, de las drogas que los toxicómanos consumieran. De esa manera, se les quitaría el negocio a los delincuentes, se evitaría la extorsión policiaca, se garantizarían las condiciones higiénicas del suministro y se sustraería a los consumidores del entorno delictivo. La distribución de drogas se haría a través de las farmacias privadas con receta médica o de dispensarios públicos dependientes del Departamento de Salubridad. Con ello se lograría reincorporar a los toxicómanos a la vida social sin estigmas criminales y el tratamiento se convertiría en una opción voluntaria, no en una imposición estatal.

En 1939 Salazar presentó sus conclusiones ante la Liga de las Naciones, donde tuvo el apoyo de los delegados de Suiza y Polonia, pero enfrentó una firme oposición de Estados Unidos y Canadá. Ese año abandonó su puesto en el Departamento de Salubridad por lealtad a los hermanos Andreu Almazán y se sumó a la campaña opositora a la presidencia de la República, pero sus planteamientos fueron recogidos en el nuevo Reglamento Federal de Toxicomanías expedido por el presidente Cárdenas en febrero de 1940 a instancias del doctor José Siroub, jefe del Departamento de Salubridad a partir de 1939.

El reglamento del 17 de febrero de 1940 hacía, en su exposición de motivos, una crítica a la estrategia previa, pues consideraba:

> …que la práctica ha demostrado que la denuncia (de la "toxicomanía" y el "tráfico de drogas enervantes") sólo se contrae a un pequeño número de viciosos y a los traficantes en corta escala, quienes por carecer de suficientes recursos no logran asegurar su impunidad… Que la persecución de los viciosos que se hace conforme al reglamento de 1931 es contraria al concepto de justicia que actualmente priva, toda vez que debe conceptuarse al vicioso más como enfermo al que hay que atender y curar, que como verdadero delincuente que debe sufrir una pena; que por falta de recursos económicos del Estado, no ha sido posible hasta la fecha seguir procedimientos curativos adecuados con todos los toxicómanos, ya que no ha sido factible establecer el suficiente número de hospitales que se requiere para su tratamiento; que el único resultado obtenido con la aplicación del referido reglamento de 1931, ha sido el del encarecimiento excesivo de las drogas y hacer que por esa circunstancia obtengan grandes provechos los traficantes.[13]

El diagnóstico era contundente. Una vez aprobado el reglamento se procedió a su puesta en práctica. Se cerró el Hospital de Toxicómanos anexo al manicomio de La Castañeda y se abrieron dispensarios para la provisión segura a precio de

[12] Enciso, Froylán, *Nuestra historia narcótica. Pasajes para (re)legalizar las drogas en México*, México, Debate, 2015, p. 78.

[13] *Ibidem*, p. 86.

costo de las sustancias en diferentes puntos de la Ciudad de México y en otras ciudades del país. La idea de Salazar de que la mejor manera de acabar con el narcotráfico y la delincuencia asociada era quitarles el negocio a los traficantes y competirles con el precio tuvo efectos inmediatos.

Sin embargo, las presiones de Estados Unidos no se hicieron esperar. El gobierno de Roosevelt cerró la exportación de medicamentos a México hasta que no se derogara la medida y como el otro productor importante de productos farmacéuticos era Alemania y ese país estaba en guerra, por lo que el comercio con él estaba interrumpido, a Cárdenas no le quedó otro remedio que suspender el reglamento apenas unos meses después de su entrada en vigor. El 3 de julio de 1940 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto de suspensión que achacaba a la escasez de drogas provocada por la guerra la imposibilidad de aplicar la norma, por lo que quedaba en suspenso mientras durara el conflicto. Y así suspendido se quedó hasta que fue derogado por la promulgación de un nuevo Código Sanitario en 1973, durante el gobierno de Luis Echeverría. Los traficantes, que habían perdido el negocio temporalmente, regresaron a las calles.

El reglamento de 1940 es una de las primeras normas en el mundo que adoptaron lo que hoy se conoce como enfoque de reducción de daños, que parte del reconocimiento de que la mejor manera de abordar los consumos problemáticos de sustancias es desde la perspectiva de la salud, con medidas que alejen a los usuarios de los circuitos criminales, no los considere delincuentes, para evitar la extorsión y el acoso por parte de las policías, con provisión de las sustancias en condiciones sanitarias adecuadas y sin adulteraciones que suelen ser más peligrosas que las sustancias mismas. Este es el enfoque que se ha ido abriendo paso en las políticas de drogas europeas y canadienses, con experiencias muy positivas en casos como el de Portugal, Suiza, la República Checa o España. México fue un pionero frustrado en este terreno.

Durante la época clásica del régimen del PRI, la política de drogas adquirió un carácter pragmático sin grandes cambios en el marco jurídico. Se abandonó el internamiento forzoso para la rehabilitación de los adictos, se mantuvo la prohibición establecida en el Código Penal. Sin criminalizar formalmente a los consumidores, pero con enormes márgenes para que, en la práctica, fueran constantes víctimas de la extorsión o el encarcelamiento, se gestionó el mercado clandestino con base en el mecanismo generalizado de relación entre el Estado y la sociedad: la negociación particular de la desobediencia con los agentes del Estado.

En su novela tremendista de tema mexicano publicada en 1942, el escritor español exiliado en México, Ramón J. Sender, describe la manera en la que la corrupción se ha convertido en arreglo social en lo tocante a las drogas. El protagonista de la historia, un atrabiliario militar de origen revolucionario que está a cargo de un penal insular —trasunto de las Islas Marías—, camina por los pasillos de un mercado de la capital y se acerca al puesto de la herbolaria que vende mariguana. La amenaza con denunciarla si no le dice quién es su proveedor. La escena siguiente muestra la manera de gestionar la prohibición de los agentes del Estado a partir de entonces:

> La vieja se negaba. Sin perder rigidez dejó caer un billete de cincuenta pesos a los pies de Trinidad.
>
> —Perdone, mi jefe. Algo se le cayó del bolsillo. Trinidad lo recogió.
> —Se me cayeron dos. ¿Dónde está el otro?
> —Aquí merito —se apresuró a decir la vieja. Yo lo había tomado del suelo sin saber.

México no había sido hasta entonces un productor relevante de las sustancias prohibidas, con excepción del cannabis. Sin embargo, en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, con el regreso de los soldados norteamericanos que habían participado en la conflagración, la demanda de opiáceos ilegales aumentó notablemente en Estados Unidos, pues muchos heridos que habían sido tratados con morfina habían quedado enganchados y no se les proveía de ningún tratamiento de sustitución. De ahí que la producción de amapola destinada al mercado clandestino se disparara en el norte de México, sobre todo en la región conocida como el "triángulo dorado", en la confluencia de los estados de Sinaloa, Durango y Chihuahua.

Sobre los inicios de la producción se suele contar la historia de que en el origen, en Sinaloa principalmente, se comenzó a cultivar amapola con el visto bueno del gobierno de Estados Unidos en tiempos de escasez por la demanda extraordinaria de morfina para calmar el dolor de los heridos. Si fue así, se hizo de manera clandestina en los dos países lo que parece poco verosímil, sobre todo cuando el gobierno norteamericano estableció convenios formales para producir opio y morfina con otros países:

> …sería original la decisión de externalizar una actividad que hubiese podido realizarse con menos problemas en Estados Unidos y conforme a premisas legales justificables sobre la base de las necesidades bélicas. Pero más absurdo es considerar la implantación en México cuando el comisionado del Federal Bureau of Narcotics, Harry Jacob Anslinger, se encargó de firmar acuerdos, éstos sí, bien documentados, con los gobiernos de Turquía, Irán e India para garantizarse, licencia monopolista de importación para Merck and Company de por medio, suministros de opio. Anslinger, junto a todo el Departamento de Estado, de hecho, ni tan siquiera estuvieron enterados del acuerdo con México, dado que ambos trabajaron en cercana colaboración para desalentar la producción de opio en México, lo cual incluía el ofrecimiento de recompensas a los agentes mexicanos por información sobre cultivadores de drogas en México. Por último, esta historia conspirativa podría, en algún tipo de eventualidad, explicar la masificación del cultivo de adormidera en Sinaloa, pero no da cuenta de la producción de marihuana que encuentra su nicho en el mismo territorio.[14]

Es más verosímil conjeturar, entonces, que la producción aumentó sin acuerdo secreto y más como una respuesta de mercado al aumento de la demanda que no encontraba satisfacción en los canales legales. El hecho es que en fecha tan temprana como 1944 ya se reflejaba en la sociedad sinaloense el efecto violento del

[14] Resa Nestares, Carlos, "Nueve mitos del narcotráfico en México (de una lista no exhaustiva)", *Nota de Investigación 03/2005*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2005, p. 8.

crecimiento del mercado clandestino. El muy conocido episodio del asesinato del gobernador Rodolfo Tostado Loaiza durante el carnaval de Mazatlán de aquel año ha sido atribuido a un ajuste de cuentas del narcotráfico, como lo ha documentado Luis Astorga,[15] quien encontró una nota del periodista y escritor Luis Spota sobre los hechos:

> El declarante elaboró una versión creíble: Loaiza recibió 80 mil pesos que le obsequiaron los traficantes de opio de Sinaloa para asegurarse impunidad y recoger libremente la cosecha de adormidera a principio de año; el gobernador aceptó el dinero sin comprometerse a nada; luego solicitó los servicios de alguna policía capitalina para que arrasara los plantíos, cosa que se hizo... los traficantes burlados planearon la venganza, que se ejecutó brutalmente en las primeras horas del 21 de febrero de 1944, durante las fiestas del carnaval mazatleco. Al tiempo que Loaiza caía —y éste es un detalle poco conocido— manos misteriosas saquearon su residencia oficial en Culiacán.

Es evidente que al tratarse de un mercado clandestino, sus mecanismos de operación concreta sean difíciles de desentrañar. El hecho es que durante décadas, la producción clandestina de amapola en el noroeste del país abasteció buena parte de la demanda ilegal de morfina y heroína de Estados Unidos sin grandes brotes de violencia. Los productores y traficantes negociaban directamente su desobediencia de la ley con los jefes de las zonas militares y las autoridades locales, quienes les vendían protección de la misma manera que prácticamente la totalidad de los servicios del Estado eran mercadeados por los agentes encargados de proveerlos. La negociación directa de la desobediencia de la ley fue el mecanismo por medio del cual el régimen del PRI redujo la violencia en todo el país y el narcotráfico no era una excepción.

El marco constitucional en el que se basa la política de drogas fue modificado en 1971, cuando se reformó el artículo 73. No fue hasta entonces cuando se abandonó la arcaica definición de sustancias "que degeneran la raza". Eran los tiempos del gobierno de Luis Echeverría; el párrafo cuarto de la fracción XV del artículo 73 quedó como sigue: "Las medidas que el consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan".

Las drogas ya no degeneraban a la raza, pero sí a la especie humana. Este es el presupuesto constitucional en el que se basa hasta hoy la política de drogas y que ha justificado la prohibición junto con las tres convenciones de la ONU de las que México es signatario: la Convención Única de la ONU sobre Estupefacientes de 1961, que agrupa la legislación precedente para el control de drogas y forma el fundamento legal unificado del sistema actual; la Convención de la ONU sobre Drogas Psicotrópicas de 1971; y la Convención de la ONU sobre Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

---

[15] Astorga, Luis, *op. cit.*

Más allá del marco normativo formal, la política de drogas en México ha variado fundamentalmente de acuerdo con las presiones del gobierno de Estados Unidos. La relativa paz con la que se gestionó desde los diversos ámbitos estatales la existencia del mercado clandestino se comenzó a quebrar a partir de la declaración de guerra contra las drogas hecha por el presidente Richard Nixon en 1971. Fue a partir de entonces, durante los años de plomo de la diplomacia armada de Kissinger, cuando se echó a andar la Operación Cóndor (1976) que cambió las reglas de la relación entre el ejército y los productores y traficantes. El ejército pasó de ser protector del negocio a exterminador de plantíos y persecutor de cargamentos, aunque sin abandonar la negociación pagada de la violación a la ley. Sin embargo, la persecución produjo un cambio en los precios relativos de la utilización de la violencia para garantizar el control del mercado por parte de especialistas armados gracias a los recursos proporcionados por el aumento del valor de la mercancía traficada.

El aumento en el grado de fuerza de la coerción estatal provocó la especialización cada vez mayor en la violencia de los especialistas en los mercados clandestinos de la amapola y la mariguana. Ya para mediados de la década de 1980 existían bandas armadas que utilizaban cada vez más la violencia para dirimir sus diferencias y el control de territorios, pues la violencia también aumenta por tratarse de un mercado que opera con altos costos de transacción y amplios márgenes de incertidumbre en el cumplimiento de los contratos. La relación con el Estado, sin embargo, no se daba de manera violenta, pues los agentes encargados de aplicar la prohibición hacían su trabajo con la laxitud producida por la negociación personalizada de la ley y la justicia.

La persecución abierta a ciertos capos de las organizaciones especializadas en la producción y el tráfico de sicotrópicos prohibidos se incrementó a partir de 1986, después del asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena, por presiones del gobierno de Reagan, quien había relanzado la guerra contra las drogas y avanzaba en Estados Unidos en la penalización de los consumidores, sobre todo de las comunidades negras e hispanas. Fue entonces cuando se impuso la certificación del gobierno norteamericano a los países de América Latina y otras regiones del mundo sobre su grado de cooperación en la guerra contra el narcotráfico. Las organizaciones de narcotraficantes, que habían hecho su acumulación originaria de recursos en condiciones de paz relativa tuvieron la capacidad para armarse y reclutar ejércitos para enfrentar la nueva andanada del Estado con la violencia.

Con todo, la principal violencia del mercado clandestino de drogas se producía tanto en la lucha por el control de rutas, como por la falta de un sistema de arbitraje de los conflictos surgidos del cumplimiento de los pactos entre ellos y el ajuste de cuentas por fraude o defección, violencia típica de los mercados clandestinos con márgenes relativamente amplios de ganancias. Los enfrentamientos con las fuerzas de seguridad del Estado eran esporádicos y los líderes de las organizaciones en prisión eran relativamente pocos.

En la década de 1990, después del desmantelamiento del cartel encabezado por Pablo Escobar en Colombia y del cierre de la ruta del Caribe para el tráfico de cocaína colombiana a Estados Unidos, las organizaciones emergentes de traficantes

colombianos, más débiles que las anteriores, buscaron la alianza con las organizaciones mexicanas, lo que abrió aquí una nueva línea de negocio: el trasiego de cocaína a través de México hasta Estados Unidos. Las ganancias aumentaron, gracias al alto precio de la cocaína colocada en el mercado del otro lado de la frontera, pero también los riesgos y la competencia, lo que incrementó la violencia y los incentivos para armarse.

Con una capacidad instalada para la violencia cada vez más alta, algunos grupos especializados en el tráfico de drogas comenzaron a diversificar sus actividades y a competir con el Estado por la captura de rentas de la población a través de la extorsión, el secuestro y otros delitos. La irrupción de un grupo de desertores militares, los llamados Z, originalmente contratados como guarda pretoriana del cartel del Golfo pero que se autonomizaron y comenzaron a controlar amplios territorios y a competir por la fuerza con otras organizaciones, cambió las reglas del juego del tráfico, al aumentar la necesidad de especializarse en la violencia para participar en el negocio.

La violencia se incrementó exponencialmente, sin embargo, a partir de que el gobierno de Felipe Calderón adoptó plenamente la estrategia de guerra y las fuerzas del Estado comenzaron a perseguir con la intención de eliminar ("abatir", en la jerga local) a los operadores del comercio clandestino. Por una parte, el descabezamiento de organizaciones desató la violencia entre las distintas fracciones de éstas por la sustitución de liderazgos y por el mantenimiento de las rutas bajo su control. Por la otra, las fuerzas de seguridad del Estado, tanto el ejército como la Policía Federal y la Marina comenzaron a aplicar un grado de violencia desmedido en el combate a las organizaciones de traficantes, lo que se refleja en los índices de letalidad de sus actuaciones[16] y en los casos documentados de ejecuciones extrajudiciales, con lo que se incentivó la respuesta violenta de las bandas.

Sin embargo, la mayor intensidad en el combate a las organizaciones especializadas en mercados clandestinos de drogas no se tradujo ni en una menor disponibilidad de las sustancias en el mercado norteamericano ni en una reducción en el mercado local. Tampoco los precios sufrieron incrementos significativos. Por el contrario, en algunos casos, como en el de la producción de metanfetaminas, hubo mejoras tecnológicas que permitieron bajar el precio de las sustancias: el cierre a la importación de pseudoefedrina hizo que los fabricantes clandestinos de metanfetaminas buscaran otros precursores, lo que derivó en nuevas fórmulas con las cuales la pureza de las sustancias aumentó notablemente y el precio bajó hasta en un 70 por ciento.

La evidencia muestra que en el caso del mercado clandestino de las drogas prohibidas, donde existe una demanda estable, la persecución estatal no sirve para aumentar el precio ni para inhibir la demanda. Los decomisos, por más que aumenten, forman parte del cálculo de los traficantes de sus costos de producción y transporte

[16] Pérez Correa, Catalina *et al.*, "Índice letal: Los operativos y los muertos", México, *Nexos*, noviembre de 2011.

y no responden a las incautaciones aumentando el precio de su mercancía, sino aumentando su producción.[17]

El principal cambio en el mercado de sicoactivos ilícitos en los últimos tiempos no ha sido provocado por una mayor persecución, sino por la regulación gradual de la mariguana en Estados Unidos, lo que ha reducido la importancia de las exportaciones mexicanas de cannabis a aquel país, y por el aumento de la demanda de heroína también del otro lado de la frontera, debido a las prácticas de prescripción de opiáceos para combatir el dolor, que han sido demasiado laxas e influidas por las estrategias mercantiles de los laboratorios farmacéuticos. No ha sido entonces la persecución abierta al cultivo y al tráfico, sino la dinámica propia del mercado y el cambio tecnológico, lo que ha modificado la oferta de sustancias.

El fortalecimiento de los grupos criminales que dominan el mercado clandestino de las drogas llevó a que sucesivos gobiernos buscaran instrumentos legales para justificar el enfrentamiento abierto por el que se había optado, en sustitución de la estrategia de negociación local de la desobediencia. Sucesivas reformas, fundamentalmente llevadas a cabo durante el sexenio de Felipe Calderón, modificaron el marco legal prohibicionista con el objetivo de fortalecer la capacidad del Estado para enfrentar al crimen organizado pero acabaron por deformar principios básicos de la Constitución, en eso que Alejandro Madrazo Lajous[18] ha llamado "los costos constitucionales de la guerra contra las drogas".

> Concretamente, la decisión de México de establecer un régimen penal de excepción para el "crimen organizado", y la incrustación de este régimen en la Constitución misma, ilustra este tipo de medidas, y la amenaza que representan para las constituciones. En 2008 un régimen excepcional de derechos reducidos y poderes policiacos extraordinarios fue incorporado a la Constitución para los delitos realizados en modalidad de "crimen organizado" (incluyendo los "delitos contra la salud", esto es, relacionados con drogas). El régimen de excepción fue adoptado en el mismo proceso de reforma constitucional en que la regulación constitucional del procedimiento penal ordinario (por oposición al procedimiento de excepción) fue revisado con el fin de que fuese más transparente y reflejase una lógica adversaria y privilegiara la oralidad… En otras palabras, en 2008, México bifurcó su procedimiento penal; reconociendo que la discrecionalidad y la arbitrariedad han plagado históricamente tanto las investigaciones penales como los juicios, señalando al sistema de justicia penal como inoperante y opresivo, el constituyente permanente modificó el texto constitucional para incluir explícitamente nociones tales como la presunción de inocencia, el juicio oral y público, los derechos de la víctima y una estructura contenciosa en los procesos penales. Al mismo tiempo, definió al crimen organizado vagamente ("tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia") y creó un régimen de derechos reducidos para el procesamiento de "delincuentes organizados". Este régimen de excepción incluye i) la posibilidad de que los sujetos

[17] Reuter, P., "The Political Economy of Drug Smuggling", en Vellinga (ed.), *The Political Economy of the Drug Industry*, Florida University Press, 2003, pp. 128-147.

[18] Madrazo Lajous, Alejandro, *Los costos constitucionales de la guerra contra las drogas: una primera aproximación (desde México)*, Aguascalientes, PPD-CIDE, 2014, pp. 9 y 10.

> sean detenidos sin comunicación y sin cargos formales, hasta por 80 días si se considera necesario para cualquier investigación de "crimen organizado" (arraigo); ii) una retención ampliada, es decir la retención de indiciados por delitos puede ser del doble de tiempo (cuatro días) que en régimen penal ordinario, antes de que se le tenga que poner a disposición del juez o dejarle en libertad; iii) la incomunicación en la cárcel (exceptuando la comunicación con su abogado defensor); iv) la compurgación de penas en centros de reclusión "especiales", separados de la población general; v) una autorización para establecer medidas no especificadas de vigilancia "especial"; y vi) la posibilidad del desconocimiento de quién es el acusador. Todas estas medidas son, por supuesto, constitucionalmente prohibidas en el proceso de justicia penal "ordinario".[19]

Las reformas constitucionales y legales impulsadas por el gobierno de Calderón también modificaron la distribución de competencias entre la Federación y los estados en materia de drogas, pues ahora las entidades federativas tienen la responsabilidad concurrente de perseguir los pequeños delitos de drogas, los conocidos como "narcomenudeo", con base en los umbrales de posesión para el "estricto e inmediato consumo personal" establecidos por la tabla inserta en el artículo 479 de la Ley General de Salud. A partir de las cantidades fijadas en esa tabla se establecen múltiplos que marcan la diferencia entre narcomenudeo —en cuya persecución tienen facultades las autoridades locales— y narcotráfico, materia exclusivamente federal. La modificación legal, empero, no abrió espacios para que las entidades federativas pudieran desarrollar su propia política de drogas y no deja margen para la adaptación de las estrategias a las condiciones locales.

A manera de conclusión

Los cien años transcurridos desde que el Constituyente de 1917 incorporó en la ley fundamental la obligación del Estado de enfrentar los consumos potencialmente peligrosos de sustancias deberían ser suficientes para hacer una evaluación negativa de los resultados obtenidos. Hoy México está inmerso en una espiral de violencia en la que las ganancias obtenidas por los grupos criminales del tráfico de sustancias ilícitas han jugado un papel muy relevante. Si bien no toda la violencia actual se puede explicar a partir del narcotráfico, sí existen elementos suficientes para afirmar que las ganancias ingentes generadas por la prohibición de sustancias con demanda estable o creciente ha permitido a las organizaciones criminales armarse y reclutar ejércitos que después han usado para competir con el Estado por el control de poblaciones y territorios. Al mismo tiempo, la estrategia prohibicionista, basada de suyo en una visión equívoca de la magnitud del problema de salud pública derivado del consumo de sustancias, ha llevado a que las consecuencias sanitarias de estos consumos se agraven, precisamente por la falta de regulación estatal que deja en manos de los delincuentes la calidad de las sustancias traficadas. Por otro lado,

[19] *Idem*.

los consumidores han sido reiteradamente criminalizados y estigmatizados, por más que en las leyes se haya declarado lo contrario y son víctimas de la extorsión, el abuso y el encarcelamiento. A cien años de su inclusión en el texto constitucional, la política de drogas necesita ser revisada en sus cimientos.

Bibliografía

Astorga, Luis, *El siglo de las drogas. Del porfiriato al nuevo milenio*, México, Plaza y Janés, 2005.

Enciso, Froylán, *Nuestra historia narcótica. Pasajes para (re)legalizar las drogas en México*, México, Debate, 2015.

Madrazo Lajous, Alejandro, *Los costos constitucionales de la guerra contra las drogas: una primera aproximación (desde México)*, Aguascalientes, PPD-CIDE, 2014.

Martínez Assad, Carlos, *El laboratorio de la revolución*, México, Siglo XXI, 2004.

Pérez Correa, Catalina *et al.*, "Índice letal: Los operativos y los muertos", México, *Nexos*, noviembre de 2011.

Resa Nestares, Carlos, "Nueve mitos del narcotráfico en México (de una lista no exhaustiva)", *Nota de Investigación 03/2005*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2005.

Reuter, P., "The Political Economy of Drug Smuggling", en Vellinga (ed.), *The Political Economy of the Drug Industry*, Florida University Press, 2003, pp. 128-147.

Schievenini Stefanoni, José Domingo, "La prohibición de la marihuana en México, 1920-1940", tesis para obtener el grado de maestro en estudios históricos, Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, 2012.

Sender, Ramón J., *El epitalamio del prieto Trinidad*, Barcelona, Destino, 1966.

COMPETENCIA, PRECIOS Y MONOPOLIOS: 100 AÑOS DE CONCENTRACIÓN INDUSTRIAL

Sergio SILVA CASTAÑEDA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Historia y concentración en la economía mexicana*. III. *El artículo 128 constitucional y la (casi nula) lucha contra la concentración económica*. IV. *Unos liberales, otros revolucionarios. Todos nacionalistas*. V. *Conclusión*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Las primeras décadas del siglo XX atestiguaron un vuelco ideológico muy importante que sería magistralmente descrito por Karl Polanyi.[1] Ante las presiones de nuevos grupos sociales y el efecto devastador de recurrentes crisis financieras, la idea de que los mercados podían regularse a sí mismos empezó a ser cuestionada y, en algunos casos, abandonada. Para Polanyi, esa idea decimonónica de que las esferas económica y política podían mantenerse separadas se empezó a desvanecer a principios del siglo XX.

Un ejemplo elocuente de esta tendencia de principios de siglo se puede encontrar en el discurso anual del presidente de la Asociación Americana de Economistas (*American Economic Association*) en 1915. El presidente de la asociación en ese entonces era el profesor John H. Gray, quien fungía como profesor de la Universidad de Minnesota y más tarde trabajaría para el Departamento del Trabajo y estaría a cargo de la oficina de valuación de la Comisión Interestatal de Comercio (*Interstate Commerce Commision*). En ese discurso Gray criticaba el divorcio entre la realidad y el estudio de la economía que habían convertido buena parte del conocimiento económico en algo, en su opinión, inútil. En particular, Gray describe como una laxa legislación respaldada por principios económicos liberales había permitido la creación de enor-

* Departamento de Estudios Internacionales, Instituto Tecnológico Autónomo de México.

[1] Polanyi, Karl, *The Great Transformation: The Political Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press, 1944.

mes conglomerados industriales que habían destruido a la competencia como un factor de control de la vida industrial y más adelante concluía que la falta de competencia había terminado por romper al viejo sistema.[2] La solución era una pacífica modificación de las instituciones que significara evolución antes que revolución.

Este incipiente pero significativo cambio en la forma como se entendían los grandes retos políticos y económicos de la época también tuvo lugar en México, aunque de una forma más cercana a la revolución que a la evolución. La Constitución de 1917 representa un intento de ajuste al modelo liberal, aunque no de renuncia. Ese ajuste se concentró en dotar al Estado mexicano de herramientas para regular la tenencia de la tierra, otorgar concesiones importantes al movimiento obrero y permitir al Estado eventualmente regular la emisión de dinero.[3] Sin embargo, en México este ajuste al viejo liberalismo decimonónico no incluyó un intento serio para combatir la aparición de monopolios y oligopolios, asunto central de las reformas institucionales de principios del siglo XX en otras partes del mundo. ¿Por qué?

En este breve ensayo se delinea a muy grandes rasgos una propuesta de explicación a este asunto partiendo de la discusión original del Constituyente de 1917, la naturaleza de la legislación antimonopolio de las primeras décadas de gobiernos posrevolucionarios y el desarrollo de la industria mexicana antes y después de la Revolución.

II. Historia y concentración en la economía mexicana

Una de las características más obvias de la economía mexicana es su alto nivel de concentración. Es decir, existen sectores muy importantes de la economía nacional cuyos mercados están controlados por unas cuantas empresas. Si bien no hay un consenso sobre cuál es el efecto de esa estructura oligopólica sobre la capacidad de crecimiento de la economía mexicana, la ausencia de competencia tiene efectos perniciosos sobre la distribución del ingreso, la innovación y la competitividad.

De acuerdo con el *Economic Survey of Mexico* de 2015, publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), "la economía mexicana ha visto obstaculizado su desarrollo por la falta de competencia donde compañías grandes se han convertido en jugadores dominantes en varios mercados y, por tanto, han recibido rentas monopólicas".[4] De hecho, de acuerdo con un estudio anterior de la OCDE, las familias mexicanas gastan 30% de su ingreso en mercados con "problemas de competencia" y llegan a gastar 40% más de lo que gastarían en mercados

[2] Gray, John H., "Economics and the Law: Annual Address of the President", *The American Economic Review*, Supplement, vol. 5, núm. 1, marzo de 1915, pp. 3-23.

[3] Silva Castañeda, Sergio, "El proyecto económico de la Revolución mexicana: tierra, trabajo y dinero", en Marván, Ignacio (coord.), *La Revolución mexicana: 1908-1932*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.

[4] OCDE, OECD *Economic Surveys: Mexico*, traducción propia, OECD Publishing, 2015, p. 15.

competitivos. De acuerdo con este último estudio: "La falta de una competencia robusta en los mercados nacionales inhibe la eficiencia y la competitividad de la economía de México, contribuye a ampliar las disparidades en los ingresos e inhibe la innovación".[5] Jaime Ros coincide en la naturaleza oligopólica de sectores importantes de la economía mexicana y en los efectos que ésta tiene en términos de eficiencia económica, equidad y concentración del ingreso. Aunque, ciertamente, no concuerda con que la falta de competencia sea también causa del poco crecimiento económico de las últimas décadas.[6] Por tanto, pareciera que, si bien puede haber un debate sobre los efectos de la concentración económica sobre el comportamiento de la economía mexicana, la falta de competencia parece indiscutible.

Pero, además, esta conspicua característica de la economía mexicana en nuestros días, está lejos de ser una novedad. Desde los años noventa, el historiador Stephen Haber describió detalladamente como, desde finales del siglo XIX, la incipiente industria mexicana consistió, en general, de muy pocas empresas con demasiado poder de mercado. Haber muestra como los sectores de producción de hierro y acero, de producción de papel, manufactura de vidrio, jabón, dinamita y explosivos, cigarros, cemento y cerveza fueron controlados por un puñado de empresas que, entre 1890 y 1929, fueron desplazando rivales y apoderándose de sus respectivos mercados. Encima, el efecto que tuvo este proceso de concentración industrial tuvo consecuencias aún más profundas que en otros países donde también se experimentó un proceso parecido hacia finales del siglo XIX y principios del XX, pues estas industrias en México no crearon, al menos, encadenamientos hacia delante o hacia atrás como en Estados Unidos. En palabras de Haber: "Este modelo de rápida industrialización tuvo altos costos en términos del desarrollo industrial a largo plazo, pues significó que unas cuantas empresas se repartieran la totalidad del mercado nacional en todas las líneas de fabricación".[7]

Este proceso, siguiendo a Haber, inicia durante el Porfiriato pero mantiene su paso durante la Revolución mexicana y continúa durante los gobiernos posrevolucionarios. Si bien en 1910 había sectores ya altamente concentrados como el de la producción de hierro y acero, también hubo otros, como el de la cerveza, que seguiría en proceso de concentración durante la década de los años veinte. De hecho, Haber sostiene que la Revolución terminó por reforzar esa estructura oligopólica.[8] Durante los años treinta la industria manufacturera se convirtió en el sector más dinámico de la economía mexicana y, eventualmente, el Estado mexicano concentró su política económica en la promoción de esa industria. Por su parte, Enrique Cárdenas sostiene que en los años sesenta, la promoción industrial había sido ya parte fundamental de ese periodo de despegue económico conocido como el "milagro

[5] OCDE, *Perspectivas OCDE: México. Políticas clave para un desarrollo sostenible*, OCDE, 2010, p. 17.

[6] Ros Bosch, Jaime, *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*, México, El Colegio de México-UNAM, 2013, pp. 69-88.

[7] Haber, Stephen, *Industria y subdesarrollo. La industrialización de México, 1890-1940*, México, Alianza Editorial, 1992, p. 84.

[8] *Ibidem*, p. 157.

mexicano" pero, al mismo tiempo, había reforzado la poco competitiva estructura de mercado.[9]

Se trata, pues, de un problema indiscutible y centenario. Se trata de un problema al que, aparentemente, el Estado mexicano puso poca atención hasta hace relativamente muy poco. Mientras que en países como Estados Unidos el crecimiento de los monopolios provocó una reacción política que permitió la creación de importantes leyes antimonopolios, particularmente entre 1893 y 1914, en México no se le dieron al Estado las herramientas adecuadas para combatir la concentración económica sino hasta los años noventa del siglo XX. De hecho, entre la promulgación de la Constitución de 1917 y la década de los años treinta, los esfuerzos legislativos en la materia tienen claramente otros objetivos sociales, que resultaban plausibles e importantes en esa época, pero que poco tienen que ver explícitamente con el combate a la concentración.

III. El artículo 28 constitucional y la (casi nula) lucha contra la concentración económica

El artículo 28 de la Constitución de 1857 consistía en unas cuantas líneas en que se prohibían los monopolios en la República Mexicana exceptuando dos actividades: la acuñación de moneda y el correo, además de los privilegios otorgados a inventores.[10] El carácter enteramente liberal de la Constitución se reflejaba, además, en la inclusión de una disposición que impedía las prohibiciones que tuvieran por objeto la protección de la industria. Este, se supone, era el modelo que los constituyentes de 1917 debían seguir, pero el resultado tuvo cambios significativos.

En 1917, el proyecto constitucional enviado por Carranza simplemente pretendía actualizar esta disposición de acuerdo con los avances tecnológicos de la época, pero también pretendía otorgar facultades al gobierno para combatir a acaparadores de bienes de consumo básico.[11] Durante el debate constituyente la asamblea agregó a la discusión dos disposiciones nuevas para este artículo. Por un lado, convertir en mandato constitucional la propuesta de crear un Banco Único de Emisión como respuesta al desorden monetario de los años más violentos de la Revolución. Por otro lado, se propuso, se discutió y al final se agregó al texto constitucional una disposición que permitía crear asociaciones o cooperativas de productores dedicadas a vender "directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan y que no sean artículos de primera necesidad".[12] Esta disposición fue básicamente

[9] Cárdenas, Enrique, *La política económica en México, 1950-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 68.

[10] Marván, Ignacio, *Nueva edición del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, vol. II, México, SCJN, 2006, p. 1093.

[11] *Ibidem*, p. 1094.

[12] *Ibidem*, p. 1165.

una concesión a la delegación yucateca, interesada en poder defender el precio del henequén frente a las dos comercializadoras americanas que compraban prácticamente toda la producción.[13]

Del debate constituyente y del resultado del mismo podemos inferir algunas de las preocupaciones de la época pero, probablemente, las ausencias son más elocuentes. La mayor parte del debate se centró sobre las dos adiciones mencionadas al proyecto de Carranza. Sobre el Banco Único de Emisión la discusión se centró sobre la pertinencia de incluirlo en este artículo y sobre si el banco propuesto sería de naturaleza privada o pública. Mientras que, por otro lado, si bien pareciera que los constituyentes veían con buenos ojos a la Comisión Reguladora del Henequén, veían peligroso autorizar su existencia por medio de una excepción que pudiera legalizar la creación de otros monopolios regionales y de ahí todos los matices que se incluyeron en el texto final.[14] Pero no hay mención alguna durante el debate sobre esa industria altamente concentrada de origen porfirista que sobrevivió a la lucha armada. Ese proceso concreto de concentración industrial descrito por Haber simplemente no preocupó a la asamblea constituyente. Al parecer, para los diputados de este congreso, el único monopolista peligroso era el comerciante que oculta mercancía para subir precios de bienes de consumo básico.

Al final, es importante recordar que los debates constitucionales no se dieron en un vacío, sino que están profundamente influenciados por la situación política y militar del momento. De tal forma que no es de sorprender que los constituyentes estén más preocupados por hacer concesiones al movimiento obrero que paralizó a la ciudad unos meses antes, por dotar al Estado revolucionario de herramientas para una reforma agraria que pueda ganar las mentes y almas de los campesinos aún alzados en armas, buscar mecanismos para reordenar el caótico sistema monetario o, incluso, para proteger los precios de exportaciones lucrativas en un periodo en que la economía se recuperaba gracias a ellas. Había poco espacio para preocuparse por el poder de mercado de los productores de papel, por citar algún caso.[15]

No fue sino hasta nueve años después cuando el presidente Calles decretó una Ley Reglamentaria para el artículo 28 constitucional.[16] Para entonces, las emergencias que envolvieron al Congreso Constituyente se habían ido disipando y los sonorenses podían reconstruir instituciones y crear nuevas de acuerdo con las nuevas coyunturas.[17] De tal forma que esta ley se concentró en definir cuáles eran los pro-

---

[13] New York Times, *Yucatan Monopoly Hoists Hemp Prices*, New York Times, 30 de diciembre de 1915, p. 14.

[14] En el texto final de la Constitución de 1917, en el artículo 28 se autorizan las asociaciones al estilo de la Comisión Reguladora del Henequén pero bajo la condición de que se trate de vender en el extranjero la principal fuente de riqueza de la región, que no sean artículos de primera necesidad y que estén bajo la vigilancia de los gobiernos federal y de los estados. Marván, Ignacio, *Nueva edición…*, p. 1165.

[15] Sobre las preocupaciones políticas y económicas de los constituyentes y su influencia sobre las discusiones y decisiones de la asamblea véase: Silva Castañeda, Sergio, "El Proyecto Económico…".

[16] Ley Reglamentaria del artículo 28 constitucional, 1926.

[17] Sobre el proyecto de reconstrucción de los sonorenses véase Zebadúa, Emilio, *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México*, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica,

ductos de consumo necesarios y en establecer mecanismos para regular sus precios castigando, entre otras cosas, el acaparamiento. Esta ley clasifica los productos de consumo en cinco categorías y establece penas diferenciadas de acuerdo con esta categorización. Así, el acaparamiento, o cualquier otro procedimiento o acuerdo que obligue al público a pagar "precios exagerados" de maíz, frijol, trigo, entre otros, recibiría un castigo pecuniario y de cárcel mayor que el acaparador de arroz, café o garbanzo.[18] En una tercera categoría con penas menores aparecen, por ejemplo, carne, pescado y leche. La cuarta categoría incluye básicamente materiales de construcción y la quinta, la que recibe las penas menos duras, incluye a "los productos no especificados en las anteriores categorías".[19] En otros capítulos, la ley establece quiénes pueden, y quiénes no, adquirir, explotar o administrar molinos de trigo o nixtamal, prohíbe producir bebidas alcohólicas con semillas comestibles de productos de consumo necesario, señala límites sobre la participación de instituciones de crédito en el comercio de artículos de consumo necesario, autoriza la existencia de sociedades cooperativas o industriales, así como las de consumo y establece mecanismos para regular las tarifas de transporte para bienes de consumo necesario.

De tal forma que en 1926 pareciera que las prioridades habían cambiado marginalmente. Para entonces el Banco Único de Emisión ya existía, aunque aún no cumpliera cabalmente con sus funciones, y la producción de henequén iría perdiendo su importancia regional y nacional durante la década de los años veinte. Por tanto, la legislación secundaria se concentró en regular los precios de bienes de consumo, no como parte de una política que promoviera la competencia, sino como un mecanismo de protección al consumidor que no necesariamente tomaba en cuenta la estructura del mercado. De hecho, la ley tiene un claro sesgo hacia el control de precios agrícolas: de acuerdo con la clasificación de productos establecida por la misma ley los únicos bienes industriales que aparecen en las primeras cuatro categorías son jabón y textiles de consumo popular en la segunda categoría y cemento en la cuarta. Es decir, en 1926, esos sectores industriales altamente concentrados descritos por Haber simplemente no están en la mira del gobierno posrevolucionario. La producción de hierro y acero, papel, vidrio, explosivos, cigarros o cerveza no aparecen entre las prioridades reguladoras de la ley de 1926, y los que sí aparecen, como jabón y cemento, no están ahí por el nivel de concentración de la industria sino por su importancia en el consumo popular.

Lo mismo puede decirse del Reglamento a la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1926. Aunque ciertamente su artículo 17 establece que "se consideran concentraciones indebidas las uniones de varias industrias independientes para dominar el mercado, y las que se formen obligando a los industriales a colocarse bajo una sola dirección

1994. También Meyer, Jean, "Mexico: Revolution and Reconstruction in the 1920s", en Bethel, Leslie (ed.), *Mexico since Independence*, Inglaterra, Nueva York, Cambridge University Press, 1991.

[18] La lista completa de bienes por categoría se encuentra en la Ley Reglamentaria del artículo 28 constitucional, 1926, artículo 2o.

[19] *Idem.*

económica",[20] la realidad es que el grueso de los artículos del reglamento se concentra en establecer mecanismos para el control de los precios de los bienes de consumo necesario definidos por la ley.

Ciertamente, resulta complicado, por lo menos, cuestionar el hecho de que los primeros gobiernos posrevolucionarios concentraran sus esfuerzos regulatorios en controlar los precios de bienes de consumo indispensables. Lo importante era garantizar el acceso del grueso de la población a ciertos bienes sin importar la estructura del mercado. Sin embargo, también es cierto que una legislación más sofisticada que combatiera la alta concentración industrial no hubiera ido a contracorriente del objetivo principal ni tampoco hubiera requerido demasiada originalidad. En 1926, cuando Calles expidió la Ley Reglamentaria del artículo 28, Estados Unidos llevaba más de tres décadas creando mecanismos legales para el combate a prácticas monopólicas y la *Clayton Anti-trust Act* llevaba 12 años de haber sido promulgada. Esta ley se concentró en limitar el poder de mercado de cualquier compañía sin tomar en cuenta la importancia social del producto, definía de forma más detallada lo que se consideraba poder monopólico y permitía al Estado americano, por medio de la Comisión Interestatal de Comercio, la Comisión Federal de Comercio y la Fed, investigar el poder de mercado de determinadas compañías para poder actuar legalmente contra ese poder. Dotaba de autoridad a las diversas comisiones para perseguir *holdings* y administraciones compartidas entre empresas del mismo sector, y le daba el poder a la Comisión Federal de Comercio de clasificar a las corporaciones para poder calcular la eficiencia competitiva de cada sector. Las leyes de competencia mexicanas de 1926 ni siquiera intentaron hacer esto.

El 24 de agosto de 1931 una nueva Ley orgánica del artículo 28 constitucional fue promulgada por el presidente Ortiz Rubio. Esta nueva ley fue complementada por un nuevo reglamento expedido el 19 de diciembre de 1931. La nueva legislación representó un avance dado que ofrece definiciones más específicas sobre lo que constituye un monopolio y considera un delito aquellas actividades que "se encaminan al monopolio". Además de que el reglamento especifica con mayor claridad lo que debiera entenderse por precios exagerados: esto es, cuando los aumentos de precio no son proporcionales a los aumentos en costos de producción. Sin embargo, el reglamento nuevamente pone el énfasis en el control de precios de bienes de consumo básico, incluyendo ahora medicamentos, sin ocuparse de la estructura de mercado.

Pero el cambio verdaderamente interesante se da en 1934 cuando el presidente Abelardo Rodríguez deroga la ley de 1931 y promulga una nueva Ley orgánica para el artículo 28 constitucional. Esta nueva ley incluye un largo preámbulo que constituye una nueva interpretación al artículo constitucional como una forma de, en la práctica, modificar la Constitución sin moverle una sola coma:

> Es verdad que el constituyente de 1917 proscribió los actos o procedimientos que eviten o tiendan a evitar la concurrencia en la producción, industria, comercio o en la

[20] Reglamento de la Ley orgánica del artículo 28 constitucional, 1926, artículo 17.

> prestación de servicios al público, pero tal disposición no fue establecida con objeto de garantizar la ilimitada libertad de comercio, sino en tanto el ataque a la libre concurrencia pudiera considerarse perjudicial para el público o para alguna clase social.[21]

De acuerdo con esta interpretación, la promoción de la competencia sólo importa si la concentración se considera perjudicial, es decir, puede haber concentraciones buenas y otras malas. Esta aclaración era necesaria para poder empatar el texto de 1917 con el plan sexenal de 1934 citado más adelante en el mismo preámbulo:

> El Partido Nacional Revolucionario juzga necesario que el Estado intervenga para adoptar con su acción el orden y la coordinación indispensables entre fabricantes, comerciantes y consumidores, de modo que reduzcan al mínimo las perturbaciones y los desajustes en la economía del país. En consecuencia, se debe… 2. Limitar la libre competencia, buscando el entendimiento entre los concurrentes, para que puedan regularse los precios de tal manera que no se abatan en perjuicio de los salarios, ni aumenten a expensas del consumidor.[22]

Así, el combate a los monopolios quedó subordinado a acuerdos que garantizaran estabilidad, abriendo la puerta a un modelo económico diferente donde, por ejemplo, el Estado tuviera la obligación de "estimular la creación de industrias nuevas que tengan por objeto sustituir con ventaja a la importación o que representen el aprovechamiento de recursos no explotados o explotados deficientemente".[23]

Al final la ley incluye muchos de los preceptos contenidos en las leyes anteriores, como la definición de lo que constituye un monopolio y las prácticas tendientes al monopolio. También se mantiene, en su artículo 11, la disposición heredada desde la Constitución de 1857, de que no se podrían establecer prohibiciones a título de protección a la industria. Sin embargo, acorde con el preámbulo, se introducen excepciones fundamentales no contenidas en legislaciones anteriores como estipular que cualquier empresa con participación pública no puede presumirse como monopólica o que no se presumirán como "tendientes al monopolio" ni como "protección a la industria" la limitación "a las exportaciones o importaciones de artículos determinados cuando las necesidades del país lo exijan".[24]

Así, el preámbulo y algunas de las nuevas disposiciones de la ley de 1934 muestran un cambio importante en la concepción que los gobiernos posrevolucionarios tenían del rol del Estado mexicano en materia de competencia económica: se vuelve aún menos importante. Si antes no era una prioridad, ahora, además, estaba subordinada a otros objetivos económicos como la creación de nuevas industrias y la estabilidad de los salarios industriales.

---

[21] Ley orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios, 1934.

[22] *Idem.*

[23] *Idem.*

[24] *Ibidem*, artículo 6o., artículo 12, respectivamente.

En las siguientes décadas, México encontraría en el surgimiento y crecimiento de nuevas industrias un modelo económico que permitió no nada más transformar profundamente a la economía mexicana sino que permitió la consolidación del régimen posrevolucionario. En 1950, con la promulgación de la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, se le dieron facultades al ejecutivo para proteger la industria y controlar precios, acorde con la política social y económica de la posguerra mundial en México, contribuyendo así a la consolidación de la naturaleza oligopólica de la economía mexicana.

Podría parecer un tanto contradictorio pensar en los gobiernos emanados de la Revolución mexicana como los encargados de consolidar la alta concentración en la industria mexicana. Ciertamente, como sostiene Haber, la concentración no empezó con ellos, pero queda claro que tampoco hubo interés por incidir en esa tendencia. Al contrario, mientras el crecimiento industrial permitiera décadas de relativa bonanza económica, la concentración industrial no parecía representar un problema. Tan es así que no es sino hasta 1992, una vez que el modelo industrial ya se había colapsado, que el Estado mexicano decide hacer frente a ese fenómeno con una Ley Federal de Competencia que, si bien ha requerido múltiples ajustes desde entonces, ya le da herramientas, si bien tal vez aún no óptimas, al Estado mexicano para combatir la concentración en diversos mercados. El problema fue que para entonces la industria mexicana llevaba ya un siglo en franco proceso de concentración, una tendencia nada fácil de cambiar.

IV. Unos liberales, otros revolucionarios. Todos nacionalistas

¿Cómo explicar esta aparente contradicción revolucionaria? ¿Por qué la Revolución terminaría por heredarnos una industria privada oligopólica, rentista, privilegiada? La explicación subyace justamente en una clara pero poco atendida continuidad entre la industrialización porfirista y la de la posrevolución que dice mucho sobre lo que se quería y lo que se podía hacer: en ambos casos el éxito de esas industrias oligopólicas se medía, en buena medida, por su capacidad para desplazar a productores extranjeros del mercado nacional. Para los revolucionarios la industrialización era nacionalista antes que distributiva y en eso hay cierta herencia porfirista.

Que buena parte, aunque ciertamente no todo, del crecimiento industrial de México se dio a partir de la sustitución de importaciones entre los años treinta y sesenta del siglo pasado es un asunto bien conocido. Que las grandes industrias porfiristas básicamente crecieron de la misma forma es un asunto bien estudiado, pero del que se habla menos. Por ejemplo, de acuerdo con Luis Catao, citado por Enrique Cárdenas, la sustitución de importaciones contribuyó con 31.6% del crecimiento de la industria textil entre 1893 y 1901. Usando los datos de Fernando Rosenzweig, Cárdenas explica como la importación de cerveza pasó de un millón de pesos en 1898 a sólo 300 000 en 1910 gracias a la expansión de tres empresas

nacionales. En la cerveza, como en la producción de cigarros, la concentración del mercado desplazó a pequeñas empresas que existían por todo el país, pero al mismo tiempo desplazaron del mercado a los importadores.[25] El mismo proceso lo podemos encontrar, de acuerdo con la misma síntesis de Cárdenas, para la producción de papel, jabón, vidrio, cemento, e incluso en la producción de hierro y acero. Aunque ciertamente la importancia de la sustitución de importaciones varió de industria a industria y la calidad de los datos no nos permiten saber con exactitud la profundidad de ese proceso, Cárdenas concluye:

> El proceso de industrialización estuvo asociado a la demanda y la integración del mercado, y a la sustitución de importaciones. A su vez, ésta se originó por la política proteccionista y la depreciación del tipo de cambio. Si bien no es posible dar cifras precisas, el detalle del desempeño de un buen número de industrias muestra con claridad que varias de ellas ya satisfacían el total del mercado nacional y otras habían logrado desplazar la mayoría de las importaciones.[26]

Esta continuidad en la naturaleza de la expansión industrial apunta a un asunto ideológico y también a un asunto estructural. Tanto porfiristas como revolucionarios vieron con buenos ojos a una industria que fue desplazando a empresas extranjeras del mercado nacional y, en ese sentido, si el desplazamiento tenía como costo la aparición de oligopolios nacionales esto resultaba un problema menor, absolutamente ignorable, por una simple razón: la alternativa a esos oligopolios nacionales no era la libre competencia sino el dominio del mercado nacional por monopolios y oligopolios extranjeros. De hecho, tanto porfiristas como revolucionarios consideraban que, en algunos casos, cuando el capital mexicano simplemente era incapaz de competir y desplazar a esos monopolios extranjeros, era preferible la intervención directa del Estado mexicano para evitar que sectores enteros de la economía mexicana fueran controlados por extranjeros. Esto, que para el caso de los gobiernos posrevolucionarios pareciera una obviedad, sucedió también bajo el Porfiriato: Arturo Grunstein explica cómo para Limantour la intervención estatal en los ferrocarriles ciertamente no era lo óptimo, pero sin duda era mejor que aceptar un monopolio extranjero controlando todo el sector.[27] De igual forma, los gobiernos revolucionarios abrieron la puerta a la protección de la industria y a la participación estatal con la ley de 1934.

Es decir, evidentemente hay profundas diferencias en materia económica entre revolucionarios y porfiristas. Éstas reflejan, por un lado, el hecho obvio de que a porfiristas y revolucionarios los divide un profundo y violento reacomodo político.

---

[25] Enrique Cárdenas resume, con buen nivel de detalle, lo que múltiples autores han encontrado sobre este proceso de concentración y sustitución de importaciones durante el Porfiriato, Cárdenas, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana: de 1780 a nuestros días*, México, Fondo de Cultura Económica, 2015, pp. 264-288.

[26] *Ibidem*, p. 268.

[27] Grunstein, Arturo, *Consolidados: José Ives Limantour y la formación de Ferrocarriles Nacionales de México*, México, Conaculta, 2013.

Reflejan también que en el mundo de las ideas económicas la época que le tocó a los porfiristas es muy diferente a la de 1934. Sin embargo, al parecer hay una conspicua coincidencia: para ambos una industria nacional oligopólica es mejor que depender de una industria de capital extranjero que, de cualquier forma, probablemente terminaría por resultar altamente concentrada. En materia de proyecto industrial ambos son nacionalistas antes que revolucionarios o liberales. En el fondo hay una continuidad ideológica, aunque claro que cada uno es nacionalista a su modo.

Pero, además, hay un factor estructural que explica la continuidad en la conformación de esa industria concentrada y protegida: el tamaño del mercado interno como eterno talón de Aquiles de la industrialización. Ni antes ni después de la Revolución la demanda interna era suficientemente dinámica para dar cabida a múltiples jugadores en un mismo sector produciendo a niveles óptimos.[28] De tal forma que la única manera para que aparecieran nuevas industrias nacionales era a partir de mercados protegidos y concentrados, ambas características que serían difíciles de eliminar posteriormente por razones políticas.

Por lo tanto, no es que los gobiernos revolucionarios hayan sido omisos o descuidados con respecto a la persistencia y profundización de la concentración industrial originada en el Porfiriato, sino que, en el mejor de los casos, el proyecto industrial posrevolucionario veía la concentración industrial como un costo menor y asumible frente a la importancia de desarrollar una industria nacional dinámica. Aunque probablemente ni siquiera era un costo, sino simplemente era parte intrínseca del proyecto industrializador. Para discernir con mayor claridad entre estas dos opciones evidentemente se requiere mucha más investigación. En cualquier caso, lo que sí parece claro es que el nacionalismo se antepuso a la competencia tanto durante el Porfiriato como después de la Revolución. Y así, tuvimos que esperar hasta el colapso del modelo industrial posrevolucionario para que se estableciera una legislación que tuviera como objetivo principal el combate a la concentración económica, a pesar de que los monopolios estén constitucionalmente prohibidos desde 1857.

V. Conclusión

En el pensamiento económico del siglo XIX existió una tensión entre dos visiones de lo que debía significar el liberalismo en materia económica. Por un lado, había quienes, al estilo de Hamilton, veían en el Estado una herramienta capaz de expandir libertades económicas. Por el otro, existió lo que es la tradición intelectual que terminamos por asumir como liberal hacia finales del siglo XIX: la idea de que la

[28] Sobre la débil demanda interna como obstáculo para el crecimiento industrial en el Porfiriato véase Cárdenas, Enrique, *El largo curso*…, *cit*. p. 269. Para la segunda mitad del siglo XX, véase Márquez, Graciela y Castañeda Silva, Sergio, "Auge y decadencia de un proyecto industrializador: 1945-1982", en Márquez, Graciela (coord.), *Claves de la historia económica de México: el desempeño de largo plazo (siglos XVI-XXI)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.

libertad económica requiere que el Estado se mantenga pequeño, donde el Estado es el mayor enemigo de la libertad económica.

Esa tensión se refleja cuando encontramos que a mediados del siglo XIX un grupo de liberales mexicanos consideró pertinente prohibir los monopolios. La promoción de la competencia era considerada un objetivo liberal pues constituía lo que hoy llamaríamos la igualdad de oportunidades. Sin embargo, los liberales mexicanos de mediados del siglo XIX, como los de otras partes del mundo, no podían imaginarse el giro que daría el capitalismo industrial hacia finales del siglo XIX. La prohibición de los monopolios pertenece a una época en que el despegue industrial del Porfiriato era difícil de imaginar.

Para cuando la concentración industrial del Porfiriato se fue haciendo obvia, el liberalismo económico ya había puesto en el centro de su doctrina los límites a la acción estatal. Para entonces la "eficiencia" se alcanzaba vía la libertad de mercado y ese principio era más importante que la equidad. Por tanto, interferir con el libre desarrollo de la industria en la forma de limitar la concentración requería un rompimiento con la tradición liberal de finales del XIX. Si bien la Revolución y la Constitución de 1917 representaron un rompimiento con esa tradición, el asunto de la concentración industrial no formó parte de esa agenda por una razón muy práctica: esas industrias eran, probablemente, la mejor herramienta que existía para evitar una dependencia absoluta de la industria, particularmente, americana. Así como es importante entender que el radicalismo del artículo 27 o del 123 se explican por la coyuntura política de noviembre de 1916, es fundamental entender que buena parte de la formación intelectual de los constituyentes se dio en una época en que existió una lucha abierta del gobierno de Estados Unidos contra su propia industria. La falta de una ley antimonopolios más efectiva desde la Revolución no significa que los constituyentes no conocieran lo que sucedía en Estados Unidos, es más probable que lo supieran pero que consideraran que, frente al mismo enemigo, el Estado mexicano no podía adoptar la misma estrategia que el Estado americano. Así, mientras Estados Unidos se concentraba en perfeccionar su legislación antimonopólica, en México el Estado promovía el crecimiento de la industria nacional.

VI. Bibliografía

CÁRDENAS, Enrique, *La política económica en México, 1950-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

_____, *El largo curso de la economía mexicana: de 1780 a nuestros días*, México, Fondo de Cultura Económica, 2015.

GRAY, John H., "Economics and the Law: Annual Address of the President", *The American Economic Review*, Supplement, vol. 5, núm. 1, marzo de 1915.

HABER, Stephen, *Industria y subdesarrollo. La industrialización de México, 1890-1940*, México, Alianza Editorial, 1992.

LEY Reglamentaria del artículo 28 constitucional, 1926, México.

LEY orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios, 1934, México.

MÁRQUEZ, Graciela y SILVA CASTAÑEDA, Sergio, "Auge y decadencia de un proyecto industrializador: 1945-1982", en MÁRQUEZ, Graciela (coord.), *Claves de la historia económica de México: el desempeño de largo plazo (siglos XVI-XXI)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.

MARVÁN, Ignacio, *Nueva edición del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, vol. II, México, SCJN, 2006.

MEYER, Jean, "Mexico: Revolution and Reconstruction in the 1920s", en BETHEL, Leslie (ed.), *Mexico since Independence*, Inglaterra, Nueva York, Cambridge University Press, 1991.

NEW York Times, *Yucatan Monopoly Hoists Hemp Prices*, New York Times, 30 de diciembre de 1915.

POLANYI, Karl, *The Great Transformation: The Political Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press, 1944.

OCDE, *Perspectivas OCDE: México. Políticas clave para un desarrollo sostenible*, OCDE, 2010.

OCDE, OECD *Economic Surveys: Mexico*, traducción propia, OECD Publishing, 2015.

REGLAMENTO de la Ley orgánica del artículo 28 de la Constitución general de la República, 1926, México.

ROS BOSCH, Jaime, *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*, México, El Colegio de México-UNAM, 2013.

SILVA CASTAÑEDA, Sergio, "El proyecto económico de la Revolución mexicana: tierra, trabajo y dinero", en MARVÁN, Ignacio (coord.), *La Revolución mexicana: 1908-1932*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.

ZEBADÚA, Emilio, *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1994.

LA CONSTITUCIÓN DE QUERÉTARO Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE MÉXICO

Rodolfo STAVENHAGEN*

SUMARIO: I. *De la Independencia a la Constitución de 1857*. II. *Los indios en el Porfiriato*. III. *Agrarismo y esbozo de una política indigenista*. IV. *El indigenismo institucionalizado*. V. *Impulso a la educación rural*. VI. *La visión alternativa*. VII. *La reforma del artículo cuarto constitucional en 1992*. VIII. *Los pueblos indígenas se organizan*. IX. *Las polémicas y los desencuentros*. X. *La nueva etapa: la ciudadanía multicultural*. XI. *Bibliografía*.

I. DE LA INDEPENDENCIA A LA CONSTITUCIÓN DE 1857

Los debates sobre la naturaleza de las Constituciones políticas son tan antiguos como los estados soberanos. En la historia europea comenzaron a tomar cuerpo después de la paz de Westfalia (1648) que dio término a la guerra de treinta años entre las dinastías rivales que se disputaban la soberanía en aquellos años. De esos acuerdos nació la concepción del Estado nacional con todas sus atribuciones. Con el tiempo se difundió la idea que la soberanía ya no pertenecía a los reyes y emperadores, ni mucho menos al papado romano, sino a los pueblos, innovación que fue institucionalizada por la Revolución Francesa así como la independencia de Estados Unidos. México heredó de estas fuentes, por vía de la Constitución de Cádiz de 1812 (de corta vigencia en España), las principales ideas políticas que fueron incorporadas a sus diversos textos constitucionales.

La de Cádiz proclamaba la igualdad entre españoles y americanos, visión que sólo se mantuvo durante pocos años, pero en realidad los "americanos" reconocidos eran solamente los criollos representados en las Cortes de Cádiz. Esta restricción del término "americanos" al estrato limitado de los criollos se extendió posteriormente a los documentos generados por los movimientos de independencia en las colonias americanas de España.

* El Colegio de México.

Aunque en el siglo XIX mucho se habló de las condiciones cercanas a la esclavitud que sufrían los peones de las haciendas en aquella época no hubo reglamentación sobre el tema y salvo ocasionales referencias a los pueblos y comunidades de indios, ni la Constitución de 1857 ni la legislación posterior se ocupó de ellos, es decir ni los liberales ni los conservadores quisieron reconocer el magno problema económico y social en gestación que estallaría medio siglo más tarde.

Las crecientes contradicciones que generó el largo periodo de la dictadura porfiriana tuvieron como su foco central la problemática del México rural. Hacia fines del siglo XIX se multiplicó la literatura que dirigía críticas sociales y políticas cada vez más agudas a la estructura de la propiedad agraria, la creciente polarización social, la profunda pobreza de la gran mayoría de la población campesina y el corrosivo descontento que se hacía sentir en el campo.

II. Los indios en el Porfiriato

El mal llamado "problema indígena" fue discutido por políticos e intelectuales. Para la mayoría de estos hombres públicos los indígenas habrían de desaparecer debido a que su existencia era considerada un lastre para el país y un obstáculo a su modernización y progreso. La respuesta que se daba era que los indios debían integrarse lo más rápidamente posible a la sociedad dominante. En términos étnicos, eso significaba que se transformarían en mestizos, y el ejemplo emblemático era, por supuesto, la figura del presidente Benito Juárez.

Hacia fines de siglo algunas voces sensatas aconsejaban ampliar la responsabilidad del Estado en materia de educación con el objeto de proporcionar a la niñez indígena la posibilidad de asistir a la escuela para poder integrarse mejor a la sociedad nacional. Nace así la política indigenista que durante el siglo XX sería la tónica dominante en el discurso oficial. A los estudiosos que participaban en los asuntos públicos les animaba generalmente un fuerte sentimiento nacionalista y estaban convencidos que solamente una población culturalmente unificada podía terminar de construir una nación fuerte capaz de enfrentarse a las potencias extranjeras y de erigir las instituciones que el país necesitaba. Durante el Porfiriato, escribe el historiador Enrique Florescano, "el proyecto de nación excluyó a los indígenas de sus filas y el Estado les declaró una guerra sin cuartel".[1]

III. Agrarismo y esbozo de una política indigenista

Una vez iniciado el proceso revolucionario en 1910 se intensificaron las presiones para modificar la Constitución Política de 1857 y este proceso culminó con la adop-

[1] Florescano, Enrique, *Etnia, Estado y nación,* México, Aguilar, 1997.

ción de la Constitución de 1917 en Querétaro. Los debates más polémicos se dieron desde el principio en torno al artículo 27, referido a la propiedad de la tierra y los recursos naturales. Fue en este contexto que también surgieron las controversias sobre la población indígena, que aún no han desaparecido del debate político en el país. Esta carta magna fue reformada en más de 200 ocasiones según los especialistas en la materia, y si se compara el texto original con la última versión las diferencias son considerables. Tan es así que a lo largo de los últimos años se han alzado numerosas voces autorizadas proponiendo que la nación convoque a una Asamblea Constituyente para redactar una nueva Constitución más acorde a las necesidades de la época actual. Ciertamente, la última versión contiene modificaciones que se refieren a los pueblos indígenas, tema que no apareció en la versión original.

En 1916 el presidente Carranza convocó a un nuevo Congreso Constituyente. Entre los puntos tratados destacó la discusión, en comisión, del artículo constitucional sobre los derechos de los obreros. Aunque algunos diputados se refirieron a la lamentable situación de los peones del campo, la comisión dictaminadora no pareció conceder mucha importancia a los indígenas.

En la redacción y aprobación final de lo que sería el artículo 123 de la nueva Constitución, el diputado constituyente Pastor Rouaix, quien participó en estas discusiones, dice en sus memorias, publicadas algunas décadas más tarde, que las normas protectoras de los trabajadores agrícolas no habían sido implementadas en la realidad.[2]

La misma comisión del Congreso que aprobó un proyecto del artículo 123, propuso el siguiente párrafo en el artículo 27: "Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieren conservado posteriormente a la ley de desamortización, ya sea que se les restituyan o que se les den nuevos… se disfrutarán en común por sus habitantes, entretanto se reparten conforme a la ley que al efecto se expida".

Si bien no hay mención expresa de las poblaciones indígenas, la referencia a "los ejidos de los pueblos" apunta evidentemente a las comunidades indígenas que aún poseían terrenos comunales o necesitaban su restitución. De esto se ocupó posteriormente la reforma agraria. El tema que más encendió los ánimos de los diputados en este Congreso fue el de la propiedad originaria de las tierras que, según el nuevo artículo, ahora correspondía solamente a la nación la cual puede transmitir el dominio directo a los particulares.[3] La versión definitiva del artículo 27 quedó de esta manera en cuanto al tema que nos ocupa: "Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas…".[4]

El apartado VI señala: "Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezca, o que se les hayan restituido y restituyeren…".[5]

---

[2] Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, Puebla, 1945.

[3] *Ibidem*, capítulo 5.

[4] *Ibidem*, p. 200.

[5] *Ibidem*, p. 202.

Pastor Rouaix, uno de los artífices del artículo 27 constitucional, concluye un cuarto de siglo más tarde:

> El primer puesto en el mejoramiento general de la situación económica y social del conglomerado mexicano, lo ocupa el antiguo peonaje asalariado de las fincas rústicas, que en su mayor parte, ha dejado para siempre su posición de siervo humilde y humillado, para transformarse en dueño de una parcela de tierra, en la que ha formado su hogar, levantado una casa y encontrado un refugio.[6]

Es preciso recordar que los antecedentes inmediatos del original artículo 27 constitucional se encuentran en la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, decretada por el presidente Carranza, en la cual se afirma

> …que privados los pueblos indígenas de las tierras, aguas y montes que el gobierno colonial les concedió, así como también las congregaciones y comunidades de sus terrenos indivisos, y concentrada la propiedad rural del resto del país en pocas manos, no ha quedado a la gran masa de la población de los campos otro recurso para proporcionarse lo necesario a su vida, que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo esto como resultado inevitable, el estado de la miseria, abyección y esclavitud de hecho en que esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía…[7]

El reparto agrario comenzó a tientas y con dificultades. Era obvio que la simple entrega de la tierra no bastaba para satisfacer la demanda campesina; era preciso impulsar el riego agrícola, la tecnificación de la agricultura, proporcionar crédito agrícola y construir escuelas rurales. La década de los veinte demostró a los gobernantes la enormidad de la tarea. El presidente Plutarco Elías Calles hablaba de la reforma agraria integral, pero al término de su mandato confesó que deseaba "terminar el reparto, indemnizar a los propietarios y formar una clase de pequeños propietarios modernos".[8] A esas alturas, los pueblos indígenas apenas habían sido tocados por la política agraria y agrícola del régimen revolucionario, salvo en algunas regiones en que se hicieron repartos, adelantándose a la legislación federal. Fue la década en que estalló la violencia antiagrarista en varios estados y durante la cual comenzó a extenderse la corrupción entre gobernantes, hacendados y líderes campesinos, que habría de caracterizar a la reforma agraria en décadas subsiguientes.

A raíz de la Constitución de 1917, comenzó el largo proceso de la reforma agraria, oficialmente cancelada mediante la reforma constitucional de 1992, pero cuyo ímpetu original se agotaría en la década de los años cuarenta. La reforma agraria acabaría por desmantelar el régimen latifundista hacendario que caracterizó al Por-

---

[6] *Ibidem*, p. 225.

[7] *Ibidem*, p. 280.

[8] Krauze, Enrique *et al.*, *La reconstrucción económica*, *Historia de la Revolución mexicana, 1924-1928*, vol. 10, México, El Colegio de México, 1977, p. 111.

firiato, y su programa de restitución y dotación de tierras benefició a más de tres millones de campesinos sin tierras a lo largo de siete décadas. La mayoría de esos campesinos fueron probablemente indígenas, sobre todo durante las primeras décadas. Sin embargo, por las razones expuestas del nacionalismo cultural, no aparecen bajo la categoría de indígenas ni en el artículo 27 constitucional ni en las leyes agrarias posteriores.

La restitución de tierras a los pueblos y comunidades que las perdieron durante el siglo XIX benefició a numerosos pueblos y comunidades indígenas, a tal grado que el concepto mismo de "restitución" agraria a comunidades expresa la voluntad política del constituyente de compensar a la población indígena por las injusticias y los despojos sufridos a lo largo del siglo anterior. La "dotación de ejidos" a núcleos de población que no pudieron documentar estos despojos, y que estaba constituida sobre todo por peones de haciendas, benefició principalmente a población indígena aunque no fuera reconocida como tal. Por otra parte, la constitución de "colonias agrícolas" y de la pequeña propiedad privada rústica, sobre todo en el norte del país, tuvo por objeto a la población de rancheros y pequeños agricultores independientes, en gran medida mestizos y no perteneciente a alguna comunidad indígena, aunque tampoco los excluía.

José Ramón Cossío apunta:

> El modelo constitucional derivado de la Constitución de 1917 respecto de los indígenas los reconoció, por un lado, como sujetos integrantes de la nación mexicana y por ello con iguales derechos y obligaciones al resto de la población y, por el otro lado, su único reconocimiento fue con motivo de lo dispuesto en el artículo 27 constitucional: en términos de este artículo, los indígenas no fueron reconocidos propiamente como tales, sino como uno más de los sujetos del derecho agrario.[9]

En materia agraria, la redistribución de la tierra recibió un impulso en la década de los treinta con la restitución de tierras, el reconocimiento de terrenos comunales, la dotación de ejidos y de nuevos poblados y el acceso de millares de campesinos a la pequeña propiedad privada, entre los cuales se encontraban decenas de miles de familias indígenas. El impulso cedió ante los intereses de los grandes terratenientes, conocidos como neolatifundistas, a partir de los años cuarenta. El ciclo de la reforma agraria en el que pudieron participar los indígenas se cerró, la tierra agrícola disponible se redujo considerablemente, la presión demográfica se incrementó y también aumentaron las presiones sobre los recursos forestales y acuíferos. Salvo algunos casos de promoción de núcleos de colonización en el sureste, en la que lograron incorporarse miembros de comunidades indígenas, en la segunda mitad del siglo pasado se había llegado a los límites de la frontera agrícola, cuando menos en cuanto a sus posibilidades para los pueblos indígenas. El artículo 27 de la Constitución ya no podía ser garantía para su desarrollo y bienestar; el potencial agrario, tal como fue planteado en los debates de Querétaro, se había terminado.

---

[9] Cossío, José Ramón, *Problemas del derecho indígena en México*, México, CNDH, 2002.

IV. El indigenismo institucionalizado

La política indigenista tomó otros rumbos; la situación de las poblaciones indígenas no vuelve a aparecer en los debates constitucionales sino hasta la década de los noventa del siglo XX.

Esto no significa que los poderes públicos hubieran ignorado lo que durante largos años fue descrito como "el problema indígena". Por el contrario, los gobiernos post-revolucionarios se ocuparon de esta problemática de varias maneras y a través de múltiples políticas públicas cuyo objetivo siempre fue fomentar el desarrollo y bienestar de estas poblaciones en el conjunto nacional.

Cierto es que la Revolución en sus diversas etapas y vertientes reivindica los derechos agrarios de las comunidades indígenas pero no su cultura, salvo para integrarla a pedazos fragmentados al patrimonio de la cultura nacional. Como reconocían muchos observadores, se enalteció al indio muerto y se despreció al indio vivo. Así como la lucha por la independencia, un siglo antes, benefició a los criollos mas no a los indígenas, así también la Revolución mexicana a final de cuentas benefició más a la burguesía nacional (en su gran mayoría criolla y mestiza) que a la población indígena. Para los pueblos indígenas, conquistar la plena ciudadanía en su propio país ha sido una carrera de obstáculos.

Fue Andrés Molina Enríquez, conocido intelectual y político durante fines del Porfiriato y en la época revolucionaria, y miembro del Congreso de Querétaro, quien desarrolló un recio argumento a favor de México como país mestizo y descartó la presencia indígena en la conformación de la nación mexicana moderna y contemporánea.[10] Después, la "mestizofilia" sería retomada por José Vasconcelos con su conocido planteamiento sobre la "raza cósmica". En términos más prácticos, Manuel Gamio, recién retornado de sus estudios de antropología en Estados Unidos, formó una Dirección de Antropología en la Secretaría de Agricultura y promovió el ya clásico estudio regional sobre la población del valle de Teotihuacan (1922). En 1916 publicó *Forjando Patria*, un llamamiento para una política de Estado encaminada al desarrollo de la población india del país. Gamio planteó contundentemente la necesidad del mestizaje para reducir la brecha entre ésta y el resto de la población: "fusión de razas, convergencia y fusión de manifestaciones culturales, unificación lingüística y equilibrio económico de los elementos sociales… deben caracterizar a la población mexicana, para que ésta constituya y encarne una Patria poderosa y una Nacionalidad coherente y definida".[11] Los planteamientos de Manuel Gamio inspiraron y orientaron los posteriores esfuerzos de los gobiernos de la Revolución a favor de los pueblos indígenas, enfocados sobre todo en las políticas sociales y educativas.

---

[10] Kourí, Emilio (coord.), *En busca de Molina Enríquez. Cien años de Los grandes problemas nacionales*, México, El Colegio de México (Jornadas 156), 2009.

[11] Gamio, Manuel, *Forjando Patria*, México, Porrúa, 1960 [1916], p. 183; y *Consideraciones: sobre el problema indígena*, México, Instituto Indigenista Interamericano, 1966.

V. Impulso a la educación rural

A lo largo de la década de los veinte hubo ensayos de política pública para atender a la población indígena. El presidente Obregón creó el Departamento de Educación y Cultura para la Raza Indígena en la Secretaría de Educación Pública en 1921, que después se llamaría simplemente Departamento de Educación y Cultura Indígena. Acto seguido su labor consistió en la localización de los núcleos indígenas, el estudio de las condiciones económicas de los mismos, "una clase de cultura" a los indígenas (*sic*), y el estudio de las industrias nativas, modo de fomentarlas y perfeccionarlas. A fines de 1924 existían más de mil escuelas rurales en los estados de la República, servidas por 1 146 maestros, con una concurrencia de 65 300 alumnos. En 1925 se fundieron las distintas escuelas federales de las comunidades rurales en el nuevo Departamento de Escuelas Rurales de Incorporación Cultural Indígena.

En ese mismo año comenzaron a funcionar las misiones culturales para la educación rural, una especie de escuelas rurales ambulantes, que tenían por propósito original el de preparar, adecuada y eficazmente, a los profesores de enseñanza rural, proporcionándoles los conocimientos necesarios en relación a la zona y las necesidades de la comunidad.[12] Sin embargo, a la larga su impacto sobre las condiciones de vida de las comunidades indígenas fue mínimo.

Entre las ranuras de un ambiente político y agrario incierto, algunas voces intrépidas optaron por la educación rural e indígena, notablemente la pionera labor realizada por el maestro Moisés Sáenz, quien fue subsecretario de Educación en 1925. Sáenz y sus maestros consideraban su tarea como un evangelio nacionalista, pero posteriormente el propio Moisés Sáenz reconoció el fracaso de su generoso intento educativo.[13]

Sin embargo, el impulso a la educación indígena no cesó. La Casa del Estudiante Indígena, empresa redentora y maravilloso experimento sicológico social, como la llamaron sus creadores, se estableció en 1925 y sobrevivió hasta 1932. Su propósito inicial fue reunir en la capital indios "puros" para someterlos a la vida civilizada moderna "transformando su mentalidad, tendencias y costumbres". Su éxito fue tal que los egresados de la Casa decidieron buscar fortuna en la capital en vez de volver a sus comunidades para ayudar a sus congéneres. En 1933 fue clausurada la Casa, y en su lugar fueron creados en distintas regiones varios internados indígenas.[14]

Hacia fines de la década de los veinte se acentuaron los conflictos políticos entre los llamados "veteranos" de la Revolución y los "agraristas" y fue frenado el impulso de la reforma agraria. Con el apoyo oficial a la "pequeña propiedad" y la parcelación de los ejidos ya establecidos, se frustraron los anhelos de muchas comunidades

---

[12] Santiago Sierra, Augusto, *Las misiones culturales (1923-1973),* México, Secretaría de Educación Pública, 1973.

[13] Aguirre Beltrán, Gonzalo, *Antología de Moisés Sáenz,* México, Oasis, 1970.

[14] Loyo, Engracia, "La empresa redentora. La Casa del Estudiante Indígena", en *Historia Mexicana*, vol. XLVI, núm. 1, julio-septiembre, 1996; Aguirre Beltrán, Gonzalo, *Teoría y práctica de la educación indígena*, México, Secretaría de Educación Pública, SEP Setentas, 1976.

indígenas a la vez que disminuyó el ritmo de reparto de tierras a los campesinos. Como consecuencia creció el número de jornaleros agrícolas y comenzaron a manifestarse las migraciones del campo a las ciudades y a Estados Unidos.[15]

Desde la década de los treinta, la SEP creó un espacio para la educación indígena en sus programas. Entre los pedagogos y lingüistas se discutía acerca de las ventajas y desventajas de la alfabetización directa en español o la alfabetización en lenguas indígenas. Fueron numerosos los comités, comisiones, departamentos y direcciones creados para ocuparse de la educación indígena. El marco de referencia ya no era el artículo 27 de la Constitución sino el artículo 3o., sobre educación.

En 1948 el gobierno creó el Instituto Nacional Indigenista cuyo primer director, Alfonso Caso, trazó las grandes líneas del indigenismo institucional de la época del "nacionalismo revolucionario". El indigenismo, decía Caso, era una política pública que tiene por objeto la integración de las comunidades indígenas en la vida económica, social y política de la nación.[16] Su principal teórico, Gonzalo Aguirre Beltrán, afirmaba que la finalidad última del indigenismo es la formación de una nación a partir de la pluralidad de grupos étnicos establecidos en el territorio que constituye la base material del Estado y el indigenista tenía puesto su interés en la nación como una globalidad y no en el indio como una particularidad.[17] A través de sus centros coordinadores en las principales regiones indígenas del país, el INI se propuso atender las necesidades de las comunidades indígenas en materia de educación, salud y promoción económica incluyendo pequeñas obras de infraestructura. El indigenismo fue desde el principio una política del Estado mexicano, diseñada y llevada a cabo por intelectuales mestizos en beneficio de los indígenas, pero sin la participación de éstos. Un experimento de ingeniería social, concepto muy de moda en las ciencias sociales en los años cincuenta.

Sus mayores logros se obtuvieron en el área de la educación bilingüe, restringida al nivel de las escuelas primarias y los albergues escolares. También influyó en ampliar la red de servicios de salud a comunidades indígenas carentes de estos servicios; y en la promoción de pequeños proyectos económicos rurales con el objeto de crear oportunidades de ocupación productiva para la población y aumentar su poder de compra y sus niveles de consumo.

Junto con la alfabetización se hizo necesaria una política de castellanización. Los lingüistas y pedagogos se reunían para discutir las metodologías más adecuadas. Algunos optaban por la enseñanza directa en español a los niños indígenas desde los primeros años de la escuela primaria. Otros, observando los fracasos anteriores, proponían un avance educativo en dos etapas: primero la alfabetización en lengua indígena y sólo posteriormente el paso a la instrucción en lengua castellana, la lengua nacional del país según la Constitución. Había argumentos didácticos, lingüísticos y psicológicos para ambas posturas.

---

[15] Meyer, Lorenzo, *El conflicto social y los gobiernos del maximato, Historia de la Revolución Mexicana 1928-1934*, vol. 13, México, El Colegio de México, 1978.

[16] Caso, Alfonso, *Los centros coordinadores indigenistas*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1962.

[17] Aguirre Beltrán, Gonzalo, *Obra polémica,* México, SEP-INAH, 1976, pp. 53, 67.

Después de varias décadas de debate sociolingüístico, se estableció a nivel federal la educación indígena bilingüe en los años sesenta. En 1978 se crea el subsistema de educación indígena con las escuelas indígenas bilingües a cargo de la Dirección General de Educación Indígena en la SEP. Esto implicaba alfabetizar a los escolares en sus lenguas maternas indígenas y enseñar el castellano posteriormente. Para ello se requerían cartillas y materiales didácticos en lenguas indígenas, maestros entrenados que pudieran impartir materias en sus propias lenguas y métodos adecuados para la enseñanza de un currículo nacional en situaciones de diversidad cultural y contextos sociales disímiles. Esta problemática no logró resolverse en el siglo XX, y sigue siendo un desafío en el siglo XXI.

La identificación de la población indígena en el país es objeto de debates y controversias, un tema no resuelto. Habiendo sido descartado desde hace décadas el criterio biológico o racial, la antropología mexicana se inclinó tempranamente por los indicadores culturales. De éstos, el que ha prevalecido es el lingüístico. Los estudios antropológicos acuñaron el concepto de "comunidad" y "pueblo" como unidad territorial, social, cultural y a veces económica, para distinguir a la población rural indígena de la de los ranchos y asentamientos de campesinos no indígenas. La diferenciación étnica de la población se entrelazó con la terminología agraria de la Constitución del 17 y en las leyes de la materia, creando confusiones semánticas y conceptuales que subsisten en las ciencias sociales y en el derecho hasta la actualidad.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, en 1998 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señalaba que los indígenas mexicanos estaban en situación de desigualdad relativa frente al resto de la población, en cuanto al goce de servicios del Estado, sufriendo en muchas zonas condiciones deplorables de empobrecimiento, acceso a servicios sociales y salud.[18]

A lo largo de la mayor parte del siglo XX las políticas indigenistas del Estado mexicano prácticamente carecían de sustento constitucional. Los programas mencionados en los párrafos anteriores no derivan de un principio de constitucionalidad sino de la interpretación que diferentes gobiernos solían hacer de las normas básicas que se encontraban en los artículos 3o. y 27 originales de la Constitución de 1917, sustentadas por los principios filosóficos del "nacionalismo revolucionario".

VI. La visión alternativa

Contra la visión oficial del indigenismo comenzaron a alzarse voces de algunos antropólogos jóvenes y de un creciente número de profesionistas y líderes indígenas, muchos de los cuales habían salido de las filas del propio Instituto Nacional Indigenista. Las nuevas demandas de los pueblos indígenas se expresaron en distintos congresos nacionales e internacionales y en la formación de asociaciones y movimientos diversos.

[18] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1, 1998.

En el ámbito mundial los pueblos indígenas de varios países se estaban moviendo ante sendas organizaciones internacionales exigiendo que sus demandas fueran escuchadas y sus derechos humanos reconocidos por las instancias correspondientes. La Organización Internacional del Trabajo adoptó el Convenio 169 sobre poblaciones indígenas y tribales en 1989, que México ratificó en 1990.

Entre otros puntos, el Convenio 169 establece la obligación de los estados de "consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente". La ratificación por México de este Convenio fue uno de los antecedentes de la reforma constitucional de 1992.

VII. La reforma del artículo cuarto constitucional en 1992

Conforme se acercaba la fecha del quinto centenario del llamado "descubrimiento de América", ahora rebautizado "Encuentro de dos mundos", que dio lugar a que algunos organismos internacionales y los gobiernos de los países iberoamericanos se dieran a la tarea de organizar eventos conmemorativos, la presión de las organizaciones indígenas, que se opusieron masivamente a que se celebrara el infausto comienzo de la "invasión europea," se hizo más intensa. Respondiendo a este espíritu, el gobierno de Salinas de Gortari promovió en 1992 una reforma al artículo 4o. constitucional, que ahora rezaba así:

> La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

Si bien era la primera vez que la Constitución reconocía a los indígenas como pueblos, el flamante artículo 4o. no mencionaba sus derechos humanos. Pero durante nueve años, hasta su derogación, prácticamente fue ignorado y no se le dio ningún seguimiento efectivo ni fueron redactadas las leyes a que hace referencia.

VIII. Los pueblos indígenas se organizan

El Congreso Indígena organizado en 1974 por el gobierno de Chiapas y la diócesis de San Cristóbal las Casas para hacer frente a las crecientes demandas y conflictividad en zonas indígenas por los cambios socioeconómicos en la región, impulsó

el desarrollo de un nuevo lenguaje de derechos humanos entre las organizaciones indígenas que se iban formando en el país. El gobierno del presidente Echeverría organizó un Congreso Nacional de Pueblos Indígenas en 1975, del cual surgió el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI) compuesto de varias organizaciones que pronto fueron rebasadas por los movimientos de base.

A partir de los setenta numerosas organizaciones comenzaron a competir por adeptos y esferas de influencia, produciéndose a la vez la amalgamación de algunas y la división de otras. A la influencia de los catequistas de la llamada "teología india" se agregó la de los asesores maoístas de algunas organizaciones políticas radicales del centro de la República, el proselitismo de grupos evangélicos protestantes, los programas de los partidos políticos activos en el estado, así como los intereses de diversas instancias de gobierno. Con el tiempo, la unidad que se había logrado forjar en la lucha indígena se quebrantó por divisiones y conflictos internos, así como por los éxitos de la estrategia gubernamental orientada a desmantelar, manipular y cooptar a las organizaciones independientes.[19]

La demanda indígena se amplió durante los años noventa, a través de múltiples actividades de las organizaciones civiles, a las que se agregó el considerable impacto que tuvo a nivel nacional e internacional el levantamiento a principios de 1994 del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas.[20] Después de algunos días de enfrentamientos violentos, el gobierno federal y los zapatistas acordaron un cese del fuego que fue seguido de varios meses de negociaciones. A principios de 1996 se firmó el Acuerdo de San Andrés Larrainzar sobre derechos y cultura indígena.[21]

Además de la lucha por la tierra, los servicios sociales (agua, caminos, educación, salud, electricidad) y los apoyos necesarios para la producción y la comercialización, los campesinos indígenas se organizaron en torno a la idea de autonomía, concepto que adquirió mayor fuerza política después del levantamiento del EZLN. Varias organizaciones indígenas regionales y nacionales, como la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), el Frente Independiente de Pueblos Indígenas (FIPI), el Congreso Nacional Indígena, la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), o bien la Coalición de Campesinos y Estudiantes del Istmo (Cocei) y los Servicios del Pueblo Mixe (SER) en Oaxaca, pugnaron por distintas formas de autonomía según las circunstancias locales y coyunturales.

Pronto contendieron dos concepciones distintas de la autonomía: *la regional y la comunitaria.* La primera se cristalizó a través de la propuesta de la ANIPA de crear

---

[19] Leyva Solano, Xóchitl y Ascencio Franco, Gabriel, *Lacandonia al filo del agua*, México, CIESAS y Fondo de Cultura Económica, 1996; Legorreta Díaz, María del Carmen, *Religión, política y guerrilla en Las Cañadas de la Selva Lacandona*, México, Cal y arena, 1998; Estrada Saavedra, Marco, *La comunidad armada rebelde y el EZLN*, México, El Colegio de México, 2007.

[20] La literatura sobre este movimiento es considerable. Baste citar, entre muchas otras valiosas contribuciones, Shannan L., Mattiace *et al.* (eds.), *Tierra, libertad y autonomía: impactos regionales del zapatismo en Chiapas*, México, CIESAS, 2002.

[21] Sámano R., Miguel Ángel *et al.*, *Los Acuerdos de San Andrés Larrainzar en el contexto de la declaración de los derechos de los pueblos americanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000; Bernal Gutiérrez, Marco Antonio y Romero Miranda, Miguel Ángel (comps.), *Chiapas: crónica de una negociación*, 2 tomos, México, Rayuela Editores, 1999; Conai (Comisión Nacional de Intermediación), *San Andrés, Mesa 1: Derechos y Cultura Indígena*, 2 vols., México, Serie: Sendero de Paz, Cuaderno núm. 3, 2001.

Regiones Autónomas Pluriétnicas (RAP) en el país, como un cuarto nivel de gobierno regional entre los municipios libres y los estados soberanos, ambos constitucionales. La propuesta fue ampliamente discutida en congresos y mesas redondas, así como en la prensa, y fue introducida en las negociaciones de paz entre el gobierno federal y los zapatistas.

El gobierno rechazó entonces la idea de la autonomía indígena, considerándola altamente peligrosa para la estabilidad e integridad del país. En los medios, diversos comentaristas se lanzaron contra el peligro de la "balcanización" y el "separatismo" que llegarían si fuera reconocido el derecho a la autonomía.

Pasaron más meses de controversias abiertas y conversaciones discretas entre los actores para que la Comisión de Concordia y Pacificación del Congreso de la Unión preparara un texto conocido como la "Ley Cocopa" que sería la base de la nueva legislación prevista en los Acuerdos. Si bien era parte de los Acuerdos, pero contrariando los compromisos que había asumido, el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) decidió no proceder con la legislación, traicionando así las esperanzas que las negociaciones habían despertado entre los pueblos indígenas y buena parte de la opinión pública nacional. Los zapatistas se retiraron del diálogo y el conflicto se estancó en una "paz armada" salpicada de "guerra de baja intensidad" por parte de las fuerzas federales y estatales.[22] En 2000 el presidente Fox, recién electo, envió la ley Cocopa al Congreso sin mayores explicaciones, el cual en 2001 aprueba, con el apoyo de todas las fracciones parlamentarias, la reforma del artículo 2o. constitucional, anulando la vigencia del artículo 4o. mencionado anteriormente.

El nuevo artículo 2o. de la Constitución transforma la perspectiva que los constituyentes de hace cien años tenían sobre la condición de los indígenas en el conjunto nacional y las obligaciones del Estado en materia de reconocimiento y protección de los derechos de los pueblos indígenas. Salvo por el interludio del artículo 4o., que vino y se fue sin dejar rastro, con la reforma del artículo 2o. la Constitución reconoce por primera vez, en 2001, a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público, aunque no lo quiera decir con la claridad que se espera de un texto constitucional. El artículo 2o. de la Constitución:

> Reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:
>
> I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
> II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos…
> III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones…
> IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad...

[22] Arnson, Cynthia *et al.* (eds.), *Chiapas. Interpretaciones sobre la negociación y la paz*, México, UNAM, 2003.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.
VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.
VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Esta reforma, como señala González Galván, representa una modificación fundamental del principio de constitución de la nación mexicana, ya que con ella el poder constituyente reconoció principios inéditos: el pluralismo cultural, el pluralismo político y el pluralismo jurídico que marcan la pauta del país hacia un Estado pluricultural de derecho.[23]

No tardaron en plantearse numerosas críticas a la nueva ley indígena. El EZLN y organismos afines rechazaron la reforma porque el texto no se atuvo a la Ley Cocopa que había sido negociada con los zapatistas. También se criticó el hecho que el Congreso no procedió a una amplia consulta con organizaciones y pueblos indígenas como debió haberlo hecho de acuerdo con los compromisos que asumió al ratificar el Convenio 169 de la OIT. Pero el grueso de la oposición se ha centrado en algunas formulaciones sustantivas del nuevo texto constitucional. Al reconocer el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, la ley indígena afirma el carácter de estos pueblos como sujetos de derecho público, pero al mismo tiempo deja a la competencia de las entidades federativas establecer las características de este derecho y las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como "entidades de interés público". Es decir, en el mismo texto no se les reconoce como sujetos de derecho sino solamente como objetos de "interés público" como, digamos, un parque nacional.

Esta contradicción deberá ser resuelta para que el derecho a la libre determinación y "en consecuencia, a la autonomía" pueda ser efectivamente ejercido por los pueblos indígenas. La aplicación de sus propios sistemas normativos (fracción II del apartado A del artículo segundo) está sujeta a la "validación por los jueces o tribunales correspondientes", lo cual constituye una limitación clara al ejercicio de ese derecho. La fracción VI se refiere "al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades", pero no está formulada claramente en términos de un derecho exigible y justiciable, problema que ha sido tradicionalmente una de las fuentes de las violaciones de los derechos de los pueblos indígenas. Además, este uso y disfrute preferente está sujeto, entre otras limitacio-

[23] González Galván, Jorge Alberto, "Las decisiones políticas fundamentales en materia indígena: el Estado pluricultural de derecho en México", en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, *Pluralismo jurídico y pueblos indígenas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

nes, a "los derechos adquiridos por terceros", otro problema que ha sido motivo de numerosos conflictos en los que se ven envueltas las comunidades indígenas del país.

Mientras tanto, las políticas gubernamentales hacia los pueblos indígenas se siguen ejerciendo como de costumbre, aunque ahora están fundamentadas en el apartado B del artículo 2o. constitucional que constituye todo un programa de gobierno. Las políticas indigenistas encuentran su sustento en los planes nacionales y estatales de desarrollo, formulados por el ejecutivo y aprobados por el poder legislativo, quien determina los montos presupuestales a ejercer. En la medida en que aún no se ha podido adoptar una metodología para medir el goce de los derechos humanos y el grado en que las políticas públicas contribuyen al cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, es prematuro determinar si al cumplirse el primer centenario de la Constitución de 1917 se está cumpliendo en el país la norma constitucional.

IX. Las polémicas y los desencuentros

La educación pública llegó a ser el espacio esencial en que fueron aplicados los postulados del indigenismo y se dirimieron numerosas controversias teóricas y metodológicas sobre el tema de la educación indígena. Estos debates comenzaron en torno a la escuela rural desde los años veinte, los programas de castellanización, la escolarización en lengua indígena, hasta llegar a finales de siglo al concepto de la educación intercultural bilingüe. El emergente movimiento indígena, muchos de cuyos líderes y voceros son maestros y promotores formados en las instituciones indigenistas, encabezaron y orientaron estos cambios. No se trata solamente de un caso del hijo rebelde rebelándose contra su padre, sino de un cuestionamiento ideológico, teórico, político y cultural que reconocía las limitaciones de un modelo integrador en un mundo globalizado y diversificado en donde el multiculturalismo y la diversidad eran ahora reconocidos como una realidad, como un modelo de participación democrática y como un principio ético.

Como consecuencia de la organización de la sociedad civil y aprovechando un lenguaje populista, distinto al del indigenismo clásico que imperaba en algunos círculos gubernamentales en los años setenta, fue incorporado en el discurso hegemónico un giro "etnicista", en el cual los indígenas aparecían como víctimas históricas de un largo proceso de opresión y explotación cuya hora de liberación colectiva habría de llegar pronto mediante una lucha tenaz, un objetivo claro y la anhelada auto-organización de la sociedad.[24]

La idea de la multiculturalidad como característica del pueblo mexicano en su conjunto y el multiculturalismo como respuesta de política pública a esta diversidad a través de programas y proyectos coherentes en beneficio de la población indígena tardó en ser aceptada, y es cuestionada y criticada por muchos actores sociales. Se

[24] Stavenhagen, Rodolfo, "Las organizaciones indígenas, actores emergentes en América Latina", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, núm. 62, 1997.

dice, por ejemplo, que "encerrar" a los indígenas en sus comunidades con identidades culturales propias sería negarles el camino al progreso y el desarrollo. Reconocer legalmente sus usos y costumbres sería negar derechos humanos individuales a sus miembros, sobre todo a las mujeres indígenas. Desarrollar el plurilingüismo contribuiría a mermar la unidad nacional y a incitar al odio interracial entre los mexicanos. Por otra parte, hay quienes se preguntan si el multiculturalismo no es una mera distracción que sirve a las clases dominantes para mantener una estructura altamente desigual en lo económico y social.

Una de las controversias más agudas ha tenido lugar en torno a la cuestión de los derechos individuales y colectivos, como si éstos fueran mutuamente excluyentes. Ante la demanda indígena por el reconocimiento de los pueblos como sujetos de derecho y por la autonomía como una forma de ejercicio de sus derechos, se argumenta que, de ser aceptada la idea de derechos de los pueblos indígenas se violarían las libertades individuales de las personas garantizadas en nuestras leyes. Se dice, por ejemplo, que reconocer oficialmente el derecho indígena ("usos y costumbres") llevaría a la violación inevitable de los derechos individuales de los indígenas, especialmente de las mujeres indígenas; que la tenencia colectiva de la tierra contradice el derecho a la propiedad privada; que el acceso de las comunidades a los recursos naturales frenaría el desarrollo del país; y como si eso fuera poco, que la autonomía indígena socavaría la unidad nacional y haría peligrar el Estado mexicano. A estos criterios se agrega con frecuencia la pregunta crítica de por qué habría que "dar" a los indígenas derechos especiales que otros mexicanos no tienen, concluyendo que esto sería una forma de discriminación en contra de los mexicanos no indígenas que "también tenemos derechos".

Por otra parte, quienes asumen la existencia de los derechos colectivos de los pueblos indígenas se dividen en dos corrientes. Por un lado, estarían aquellos que algunos llaman "indianistas", quienes idealizan la unidad y solidaridad de las comunidades tradicionales indígenas, su vinculación estrecha con la tierra, los recursos naturales y el medio ambiente. Diversos planteamientos de algunas organizaciones indígenas han asumido esta postura, alegando que todos los males que sufren estas comunidades y los pueblos indígenas en general no son más que el resultado del genocidio y etnocidio cometidos por los conquistadores y colonizadores españoles y sus descendientes.

La otra corriente se deriva no tanto de una idea de la comunidad sino del concepto jurídico-político de *pueblo*, identificado en términos étnico-culturales y portador de derechos humanos. Es esta corriente la que ha impulsado al movimiento indígena politizado en México y en otros países, y que ya forma parte del discurso jurídico y político del país, así como en el nivel internacional. Concebido de esta manera, el pueblo indígena es el sujeto histórico del derecho colectivo que comparten todos los pueblos, el derecho de libre determinación, del cual, según interpretaciones contemporáneas, se derivan los demás derechos tanto colectivos como individuales. En esta visión, la comunidad está subordinada a la noción más general de pueblo indígena. La controversia entre los derechos colectivos y los derechos individuales ha dividido a legisladores, magistrados, juristas, políticos, comentaristas

y científicos sociales, así como a los propios indígenas. Por ello, y porque está fundamentada en perspectivas filosóficas divergentes, no será resuelta en lapso breve.

Con frecuencia se afirma que el derecho indígena discrimina a las mujeres y se citan ejemplos de la discriminación que sufren las mujeres en sus propias comunidades a manos de los varones indígenas. Los derechos de las mujeres indígenas figuran ahora de manera prominente en las diversas leyes estatales y los programas de gobierno para los pueblos indígenas.

Como la sociedad civil en general, las organizaciones indígenas representan un conjunto de intereses y tendencias diversas que no han logrado constituir un movimiento indígena unificado y bien estructurado. Aun cuando una parte del liderazgo indígena proviene efectivamente de las bases comunitarias y se encuentra vinculado a la problemática local y regional más que a las preocupaciones políticas nacionales, también es cierto que con frecuencia las estructuras políticas partidistas y las instituciones oficiales han contribuido a captar y cooptar a los líderes indígenas, debilitando así la capacidad de acción independiente y autónoma de los conjuntos indígenas.

El movimiento indígena ha contado con la simpatía y frecuentemente el apoyo activo de sectores de la sociedad civil, sobre todo aquellos vinculados con la defensa de los derechos humanos, pero las alianzas efectivas entre las organizaciones indígenas y otras organizaciones populares, gremiales, sindicales, campesinas, estudiantiles, han sido frágiles y pasajeras en el mejor de los casos. El activismo indígena tuvo un impacto importante durante las negociaciones de paz entre el gobierno y el EZLN a mediados y fines de los noventa, pero no tuvo la fuerza suficiente para intervenir de manera efectiva en el debate sobre la reforma indígena en el Congreso de la Unión. Desde entonces, este movimiento se ha debilitado y fragmentado aún más, por lo cual no está bien estructurado el actor social y político que más interés y capacidad tendría para hacer efectiva la legislación nacional y los nuevos instrumentos internacionales de derechos humanos tales como la Declaración de la ONU.[25]

X. La nueva etapa: la ciudadanía multicultural

El ejercicio de la ciudadanía tiene numerosas facetas. Los indígenas han disfrutado desde hace un siglo los derechos civiles y políticos formales, pero con muchas restricciones en la práctica cotidiana. Millones de campesinos en comunidades rurales y ejidos obtuvieron derechos agrarios según el original artículo 27 constitucional. En los años del llamado régimen de la Revolución los indígenas fueron tratados como objeto de las políticas agrarias y sociales del Estado monopartidista corporativo. A partir de la reforma constitucional de los artículos 4o. y 27 de 1992, se constituyó un régimen de "ciudadanía neoliberal" según el cual las personas indígenas serían agentes libres e independientes en la economía de mercado. El nuevo marco

[25] La ONU promulgó la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007.

constitucional abre la perspectiva de que se pueda construir un nuevo régimen de ciudadanía intercultural en el cual los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas sean reconocidos, respetados y rehabilitados.

Uno de los derechos internacionales en los que más están insistiendo los pueblos indígenas es el derecho al consentimiento previo, libre e informado, que poco a poco se va insertando en los regímenes jurídicos nacionales (legislación especial, fallos de los tribunales). No siendo una característica inmutable y eterna, la identidad indígena se ha ido acoplando a los vaivenes de la economía globalizada. El mismo espacio que permite la existencia de una ciudadanía multicultural presiona para que las identidades sean consideradas como una mercancía más de la globalidad, que puede ser construida voluntariamente, negociada con el poder, vendida al mejor postor y consumida por una clientela ávida.

Actualmente nos encontramos ante un futuro poco alentador para los pueblos indígenas de México, quienes merecen un elenco más amplio de posibilidades en un país multicultural al iniciar el camino hacia el tricentenario de la independencia y el centenario de la Constitución de 1917. Construir una ciudadanía indígena multicultural es tener otra visión de país, un país más justo, más equitativo, respetuoso del medio ambiente, protector de los bienes colectivos, constructiva y no destructiva, pacífica y no violenta, en el cual puedan convivir los individuos, los pueblos y las culturas. Las realidades del siglo XX condujeron al país por otros rumbos.

No cabe duda que en el plazo de un siglo ha cambiado la relación entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas. Pero a pesar de la retórica política, el discurso de los derechos humanos, la legislación nacional e internacional, así como los considerables cambios socioeconómicos y demográficos, esa relación aún denota una problemática no resuelta de la sociedad mexicana.

La corriente indigenista fue cooptada y avasallada por el Estado corporativo con el patrimonialismo, el clientelismo y el autoritarismo. Los promotores culturales indígenas, anunciados como portadores de la buena nueva del desarrollo y la modernización, pronto se transformaron en transmisores de las correas del poder y de la corrupción que penetró hasta los últimos recovecos del México indígena y rural. Crecieron los conflictos y las desigualdades inter e intracomunales, la burocratización se asentó en las instituciones estatales. El modelo de desarrollo implantado a partir de los años cincuenta pronto aisló e ignoró al campesino indígena y la acción indigenista se fue transformando en mera extensión de un asistencialismo más o menos ilustrado.

A partir de los setenta, el indigenismo oficial entró en crisis y el modelo de crecimiento se olvidó de los principios de la Revolución mexicana. Con la llegada de la globalización neoliberal el campo mexicano acabó por desintegrarse, millones de indígenas emigraron a las ciudades o a Estados Unidos, las desigualdades económicas y sociales entre los de arriba y los de abajo se ampliaron, y los indígenas fueron exhortados por el poder a ser más competitivos en la lucha por la supervivencia de la era del mercado libre. A la aculturación corporativa siguió ahora el individualismo pluralista. No importaba si fueran indios o dejaran de serlo mientras laboraban y consumían en la nueva economía global.

Frente a estas corrientes que alimentaron las principales décadas del siglo XX, se alzó, primero como resistencia pasiva y luego con voz altisonante, la presencia persistente de los pueblos y comunidades indígenas. A través de sus diversas expresiones, el movimiento social indígena viene planteando nuevas alternativas de vinculación con el Estado mexicano. Apoyado en recientes desarrollos internacionales, así como una nueva perspectiva de las ciencias sociales, las humanidades y el derecho, se ha ido consolidando una tercera perspectiva. El modelo de la ciudadanía multicultural se expresa en el campo de la autonomía democrática, el pluralismo legal, la educación intercultural, las vías alternativas al desarrollo que cuestionan al desgastado modelo neoliberal globalizador y ecocida.

Objeto de debates y controversias, el concepto de multiculturalismo parte de la realidad que numerosos países conforman sociedades nacionales culturalmente diversas, plurales y a veces aun fragmentadas. Sólo en ciertos casos estas realidades son reconocidas en el marco constitucional y legislativo, como en algunos regímenes federales o autonómicos. Los estados nacionales que a lo largo del siglo XX se han embarcado en un proceso de ampliación de las libertades democráticas de sus ciudadanos, reconocen hoy en día que el respeto a los derechos colectivos de las comunidades culturalmente diversificadas constituye una parte esencial de la democracia contemporánea. Compaginar los derechos humanos individuales universales con los derechos de las colectividades culturalmente diferenciadas en un marco de participación y justicia social es una de las grandes tareas que enfrentan numerosos países en el mundo. México es uno de ellos, por lo que la búsqueda del modelo adecuado de ciudadanía cultural de los pueblos indígenas representa un alto desafío para el primer centenario de la Constitución.

XI. Bibliografía

Aguirre Beltrán, Gonzalo, *Antología de Moisés Sáenz*, México, Oasis, 1970.

———, *Teoría y práctica de la educación indígena*, México, Secretaría de Educación Pública, SEP Setentas, 1976.

——— y Pozas Arciniega, Ricardo, *La política indigenista en México. Métodos y resultados*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1954.

———, *Obra polémica*, México, SEP-INAH, 1976.

Arnson, Cynthia *et al.* (eds.), *Chiapas. Interpretaciones sobre la negociación y la paz*, México, UNAM, 2003.

Bernal Gutiérrez, Marco Antonio y Romero Miranda, Miguel Ángel (comps.), *Chiapas: crónica de una negociación*, México, Rayuela Editores, 2 tomos, 1999.

Caso, Alfonso, *Indigenismo*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1958.

———, *Los centros coordinadores indigenistas*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1962.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1, 1998.

COMISIÓN NACIONAL DE INTERMEDIACIÓN (Conai), San Andrés, Mesa 1: Derechos y Cultura Indígena, México, Serie: Sendero de Paz, Cuaderno núm. 3, 2 vols., 2001.

COSSÍO, José Ramón, *Problemas del derecho indígena en México*, México, CNDH, 2002.

ESTRADA SAAVEDRA, Marco, *La comunidad armada rebelde y el EZLN*, México, El Colegio de México, 2007.

FLORESCANO, Enrique, *Etnia, Estado y nación, ensayo sobre las identidades colectivas en México*, México, Aguilar, Nuevo Siglo. 1997.

GAMIO, Manuel, *Consideraciones: sobre el problema indígena*, México, Instituto Indigenista Interamericano, 1966.

———, *Forjando Patria (pro nacionalismo)*, México, Porrúa, 1916.

GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, "Las decisiones políticas fundamentales en materia indígena: el Estado pluricultural de derecho en México", en ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando, *Pluralismo jurídico y pueblos indígenas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

KOURÍ, Emilio (coord.), "En busca de Molina Enríquez. Cien años de Los grandes problemas nacionales", México, *Jornadas* núm. 156, El Colegio de México, 2009.

KRAUZE, Enrique, "La reconstrucción económica", *Historia de la Revolución mexicana, 1924-1928*, vol. 10, México, El Colegio de México, 1977, p. 111.

LEGORRETA DÍAZ, María del Carmen, *Religión, política y guerrilla en Las Cañadas de la Selva Lacandona*, México, Cal y Arena, 1998.

——— y ASCENCIO FRANCO, Gabriel, *Lacandonia al filo del agua*, México, CIESAS y Fondo de Cultura Económica, 1996.

LOYO, Engracia, "La empresa redentora. La Casa del Estudiante Indígena", *Historia Mexicana*, vol. XLVI, núm. 1, julio-septiembre, 1996.

MATTIACE, Shannan L. *et al.* (eds.), *Tierra, libertad y autonomía: impactos regionales del zapatismo en Chiapas*, México, CIESAS, 2002.

MEYER, Lorenzo, *¿El conflicto social y los gobiernos del maximato? Historia de la Revolución mexicana 1928-1934*, vol. 13, México, El Colegio de México, 1978.

ROUAIX, Pastor, "Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917", Puebla, México, 1945. Disponible en: *http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/939/32.pdf*.

SÁMANO R., Miguel Ángel *et al.*, *Los Acuerdos de San Andrés Larrainzar en el contexto de la declaración de los derechos de los pueblos americanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

SANTIAGO SIERRA, Augusto, *Las Misiones Culturales*, México, Secretaría de Educación Pública, 1973.

STAVENHAGEN, Rodolfo, "Las organizaciones indígenas, actores emergentes en América Latina", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, núm. 62, 1997.

LA EVOLUCIÓN DEL PROYECTO ECONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y LOS CAMBIOS EN EL MODELO DE DESARROLLO DEL PAÍS: ¿CONGRUENCIA, VIGENCIA O UTOPÍA?

Francisco SUÁREZ DÁVILA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Estado actual de nuestro proyecto económico en la Constitución*. III. *Evolución del Proyecto Económico de la Constitución de 1917, en las etapas del proceso de desarrollo nacional*. IV. *Conclusiones. El proyecto constitucional y el proceso de desarrollo: etapas de avance, cambios sistémicos, continuidad, retrocesos, contradicciones, ¿vigencia o inoperancia actual?* V. *Reflexión final: la situación actual*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Nuestra tarea fundamental será el análisis del proyecto económico de la Constitución de 1917, su evolución y los grandes cambios que ha experimentado hasta el momento actual, confrontado con el proceso mismo de desarrollo del país. Se muestra que la Constitución ha servido para orientar cambios, recoger reclamos y necesidades, resolver problemas y adecuarse a las circunstancias del país y del mundo. Ha sido muy dinámica. En algunos aspectos sus preceptos cobraron plena vigencia, en otros, son meramente aspiracionales o de vigencia sólo parcial. Hubo avances y retrocesos, congruencia e inconsistencia. Hay brechas importantes entre la realidad y la norma.

Debe examinarse en qué medida esa evolución constitucional se relaciona con el proceso y la estrategia misma de desarrollo del país, la política económica y social, que también experimentaron cambios profundos hacia adelante, de progreso, así como otras reversiones y contradicciones. A veces los cambios constitucionales precedieron, dieron impulso al cambio; en otras lo acompañaron y aun se rezagaron. Hubo muchos cambios en las políticas y las leyes secundarias que no necesitaron cambios constitucionales, pero se sustentaron en su marco jurídico, dieron contenido al proyecto nacional.

En primer término estudiaré cuál es el estado actual de lo que podríamos llamar *la Constitución Económica*, el proyecto económico de la Constitución, describiendo sus principales componentes. En segundo término, analizaremos las principales etapas en dicho proyecto económico y lo relacionaremos con los cambios en el proceso de desarrollo económico del país y las políticas y legislación que lo sustenta.

Proyecto Económico de la Constitución:
¿"Constitución Económica", "Capítulo Económico"?

El tema de la "Constitución o Capítulo Económico" ha sido bien analizado por los constitucionalistas españoles. Santiago Sánchez González define: "La Constitución Económica fue una expresión acuñada para denominar el conjunto de preceptos incluidos en la Constitución, relacionadas con el mundo de la economía". La idea fuerza que la sustentó fue la necesidad de la intervención del Estado para evitar que se produjeran enormes desigualdades.[1]

El reconocido profesor Manuel García Pelayo define la Constitución Económica, como "las normas básicas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica o, dicho de otro modo, para el orden y el proceso económico".

Sánchez González y Goig Martínez expresan: "La Constitución Económica no impone un sistema económico determinado; es decir, no establece modelo económico alguno".[2] Mi tesis es la contraria, particularmente en el caso de México la Constitución define el proyecto nacional en el tiempo, el espacio y en la historia; ha variado para adecuarse a diversos modelos económicos o cambiarlos, aunque preserva ciertos elementos de continuidad, y a veces ha tenido la flexibilidad para acompañar variantes.

La Constitución española de 1978 contiene explícitamente un capítulo económico. Tiene gran preeminencia. Es el capítulo tercero, después del segundo de derechos y libertades. Se denomina "De los principios rectores de la política social y económica".[3]

En nuestra Constitución no existe formalmente un "capítulo económico". Sin embargo, gracias a las reformas ordenadoras de Miguel de la Madrid, en la práctica estamos cerca de tenerlo. Su núcleo son los artículos sucesivos: 25, 26, 27 y 28, sobre rectoría del Estado, sistema de planificación, propiedad social, economía mixta y monopolios. Lo malo es que está ubicado, como absurdo, al final del Capítulo de Garantías Individuales. ¿Qué tiene que ver una cosa con otra?, y para algunos liberales es contradictorio. Por ello el proyecto de síntesis, ordenamiento y reformu-

[1] Sánchez González, Santiago *et al.*, *La democracia constitucional española*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1999.

[2] *Ibidem*, p. 353.

[3] Sánchez González, Santiago, *op. cit.*

lación constitucional de Diego Valadés y Héctor Fix, sí establece correctamente un capítulo económico. Tal es el caso de otras Constituciones modernas.[4]

II. Estado actual de nuestro proyecto económico en la Constitución

Comenzamos por describir este núcleo, de lo que podríamos llamar "el Capítulo Económico". Los desarrollaremos en la secuencia lógica en que estuvieron construidos: rectoría del Estado y economía mixta (artículo 25), Sistema Nacional de Planeación (artículo 26), la "Carta Magna" de la propiedad social (artículo 27), y monopolios y competencia (artículo 28), todos derivados de las reformas de Miguel de la Madrid.

1. *La base del "Capítulo Económico"*

A. *La Rectoría del Estado (artículo 25)*

Este artículo define de manera fundamental el proyecto de desarrollo económico de México, asignando un papel preponderante al Estado, no muy del agrado de la escuela liberal.

> Corresponde al Estado la Rectoría del Desarrollo… Define los objetivos de esta rectoría "…garantizar que el desarrollo nacional sea integral y sustentable; fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático, y que mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad…"
>
> Se agregó después: "velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deben observar dicho principio. Aquí se establece el principio de la estabilidad de las finanzas públicas… que se desarrolla con la Ley de Responsabilidad Hacendaria…"
>
> Define el "cómo" de esta Rectoría: "El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional… y llevará a cabo la regulación y fomento de actividad que demanda el interés nacional…"

Esto guarda un orden lógico con el siguiente artículo 26, que establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

[4] Esteban, Jorge, *Las Constituciones de España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, 2000.

B. *La economía mixta*

Además, el propio artículo 25 define el concepto y la estructura de nuestra economía mixta cuando apunta:

> Al desarrollo económico concurrirán con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado…

Después define cada uno:

> *a)* El *sector público* tendrá a su cargo de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se definen, manteniendo el Estado la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado, que en su caso se establezca.
>
> Este artículo se adecuó a los conceptos de la Reforma Energética, señalado en el artículo 27.
>
> *b)* Con respecto al *sector social*:
> Establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social, de los ejidos, organismos de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan, mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores…
>
> *c)* Finalmente, establece el compromiso con el *sector privado*:
> La Ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerán las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo nacional, promoviendo la competitividad…" y singulariza: "Implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales e industriales…

Esto da pie a la política industrial.

C. *El Sistema Nacional de Planeación Democrático*

Como un instrumento fundamental para ejercer la Rectoría del Estado, se concibió el sistema de planeación nacional democrático.

El artículo 26 indica: "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional"; destaca nuevamente que los objetivos de la planeación son los fines del proyecto nacional, incluidos en la Constitución. La planeación será democrática y deliberativa. El resultado será un Plan Nacional de Desarrollo con programas sectoriales, al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

El Ejecutivo establece los procedimientos de participación y consulta popular para revisar las aspiraciones y demandas de la sociedad. Deja a la Ley determinar

la intervención que tendrá el Congreso. También el Ejecutivo establece los criterios para formular y evaluar el Plan, y determinar el organismo responsable, que ha sido en diferentes momentos, la antigua Secretaría de Programación y Presupuesto, la de Hacienda o la oficina de la Presidencia.

La planificación estuvo presente en las Constituciones de buena parte de los principales países europeos de la posguerra: Italia (1947), Alemania (1949), España (1978), Portugal (1976) y, sobre todo, la Constitución francesa de 1958, que dio fama al concepto de la planificación indicativa, alcanzó gran renombre en el mundo, y tuvo una importancia decisiva en la política económica de Francia. Fue una de las principales fuentes de inspiración para México.

Como auxiliar indispensable de la planeación y la política económica, se creó en México el Sistema Nacional de Información, Estadística y Geografía, y el Instituto que lo opera, el INEGI, organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio. Los cinco miembros de su junta de gobierno son designados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado.

D. *Nuestro Sistema de Propiedad, sujeta a Función Social*

El elemento fundamental del capítulo económico es el artículo 27, que ha sido nombrado "la Carta Magna" de nuestro sistema de propiedad. Fue base del proyecto económico de la Constitución de 1857, de la Constitución Social de 1917, y aquí también se ubicaron los elementos embrionarios de la Rectoría del Estado.

El artículo 27. Es probablemente el *artículo central* del proyecto económico. Tanto los actuales economistas liberales, como los antiguos, defendieron el respeto a la propiedad privada y los contratos vinculados con ella, como base de un sistema económico. Su protección es la obligación principal del Estado en materia económica y la base del Estado de derecho.

La función social de la propiedad, uno de los cimientos del constitucionalismo social de 1917, así como la base de algunos de los pilares históricos de nuestra Revolución y la reforma agraria a que dio origen, se define por distintos elementos:

a) Propiedad originaria de la nación

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

b) La propiedad como función social

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país".

Aquí introduce dos temas de gran actualidad: la distribución equitativa de la riqueza y la protección del medio ambiente y del subsuelo.

> c) Dominio directo de la nación sobre el subsuelo
>
> Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales… de la plataforma continental… de todos los minerales, del petróleo y todos los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos.
>
> d) Cambios fundamentales vinculados con la reforma energética
>
> El dominio de la nación es inalienable e imprescriptible (de los bienes enumerados), y la explotación, uso o aprovechamiento de los recursos por los particulares o las sociedades constituidas conforme reglas mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo.
>
> e) Pero se establecen las excepciones que corresponden a la reforma energética.
>
> Corresponde exclusivamente a la nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares.

Queda fuera de estas limitaciones la generación de energía eléctrica, más abierta a la actividad privada.

Igualmente, se establecen las excepciones respecto del petróleo:

> Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones… Pero, …con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con estas o con particulares…
>
> f) La Reforma Agraria
>
> La otra parte fundamental del artículo 27 dio las bases de uno de los proyectos principales de la Revolución y un aspecto fundamental del inicio de la rectoría del Estado.
>
> Fracción XV: "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios". Se definen los límites de la pequeña propiedad para individuos, en zona de riego, con equivalentes para cultivos especiales o ganadería.
>
> Se define igualmente por la reforma del presidente Salinas, el régimen de la propiedad ejidal (fracción VII), pero dejando abierta la posibilidad de transformar el usufructo en propiedad particular, que permite enajenar o asociarse con particulares, bajo ciertas condiciones.
>
> g) Las regulaciones de la propiedad por extranjeros
>
> Otro principio histórico es que "sólo los mexicanos y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de tierras y aguas, ya sea para obtener concesiones de explotación de minas o aguas". Puede concederse derechos a extranjeros, "siempre que convengan en considerarse como mexicanos, y no invocar la protección de sus gobiernos". Ésta es la famosa cláusula Calvo.

También se establece "la limitación total en la franja de 100 km en las fronteras y 50 km en las playas"; anacronismo histórico que ha dado lugar a múltiples problemas y mecanismos indirectos como los fideicomisos.

Todas estas importantes reglas tienen raíces en nuestra historia.

E. *Normas sobre monopolios, incluyendo los del Estado y la Promoción de la Competencia Económica (artículo 28)*

a) Prohibición general de monopolios

El artículo 28 emana en su parte medular del artículo correspondiente de la Constitución de 1857. Se inspira prácticamente en un capítulo de *La riqueza de las naciones*, de Adam Smith. Prohíbe los monopolios y las prácticas monopólicas; persigue toda concentración o acaparamiento por acuerdos entre empresarios, para evitar la competencia y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados. Las leyes pueden fijar precios máximos a artículos básicos o de consumo popular.

b) Comisión Federal de Competencia, como mecanismo eficaz para promover la competencia.

Una novedad para cumplir estos preceptos es la creación de la Comisión Federal de Competencia, órgano autónomo, creado para "garantizar la libre competencia y combatir los monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones y demás restricciones al funcionamiento de los mercados". Esta Comisión está dotada de importantes facultades para hacer efectivas sus políticas.

c) Instituto Federal de Telecomunicaciones y el desarrollo del sector

También se crea el Instituto Federal de Telecomunicaciones, como autoridad en materia de competencia en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones. Pero va más allá; es el órgano para el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, y su regulación; para promover y supervisar el uso del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de servicios, así como el acceso a la infraestructura. Asimismo, otorga y revoca concesiones en la materia de radiodifusión y telecomunicación. Existe un cierto conflicto de interés. El Instituto es en la práctica regulador y operador.

d) Monopolios públicos

Por otra parte, el artículo 28 determina lo que no deben considerarse monopolios; es decir, son las excepciones, los monopolios públicos necesarios para que el Estado realice sus funciones en áreas estratégicas y prioritarias.

Aquí también se refuerzan los nuevos preceptos constitucionales que hacen efectiva la Reforma Energética, contenidos en el artículo 27: se establecen las normas condicionantes y excepciones vinculadas con áreas estratégicas, la planeación y el control del sistema eléctrico nacional; la transmisión y distribución de energía eléctrica, así como la exploración y extracción de los hidrocarburos. Después define que la comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias.

En general establece que el Estado contará con los organismos y empresas que requieren para el eficaz manejo de las áreas estratégicas y las actividades prioritarias a su cargo.

De manera destacada le da rango constitucional al carácter autónomo del Banco Central. "Sus objetivos prioritarios serán procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional… Ninguna autoridad (léase Hacienda) podrá ordenar al Banco conceder financiamiento". Con las recientes reformas, por su prestigio, se le da al Banco de México el manejo como institución fiduciaria del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización, que le permite administrar los ingresos derivados de los contratos particulares.

El proyecto autoriza concesiones para la prestación de servicios públicos y otorgar subsidios a actividades prioritarias, bajo reglas generales y sin afectar las finanzas de la nación.

El artículo es complementario del artículo 25 y acaba de definir las características de nuestra economía mixta, así como instrumentos para ejercer la Rectoría del Estado en materia económica.

2. *Las finanzas públicas en el Proyecto Económico de la Constitución*

A. *La facultad tributaria*

El artículo 31, fracción IV, determina la facultad tributaria de imponer impuestos, como la obligación del ciudadano para "contribuir para los gastos públicos de la Federación, de los estados y los municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". Esta definición ha provocado problemas. En todo caso, es un artículo demasiado críptico y mal ubicado para definir algo tan importante como la política tributaria del Estado.

Otras disposiciones fundamentales para las finanzas públicas, aparecen dispersas, principalmente al hablar de las relaciones entre los poderes y los órdenes de gobierno, y especialmente las facultades del Congreso.

B. *El principio de responsabilidad hacendaria*

El artículo 73, fracción XXIX, habla de la facultad del Congreso para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tenga por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas de la Federación, los estados y municipios, con base en el artículo 25, que establece que el Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero.

C. *Aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos como facultades de la Cámara de Diputados*

El artículo 74, fracción IV, define el calendario de la aprobación presupuestal. Primero indicando que el Ejecutivo debe enviar la Ley de Ingresos a más tardar el 8 de septiembre, con la comparecencia del Secretario del despacho.

Establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la aprobación anual del Presupuesto de Egresos para su examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo; una vez aprobadas las contribuciones que deben decretarse para cubrirlos.

D. *Mecanismos de control del gasto y la fiscalización ejercida por la Auditoría Superior de la Federación*

Se establecen las facultades y mecanismos de control del gasto, en el artículo 74-V, que obliga a revisar la Cuenta Pública del año anterior, con objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, que debe realizar la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. En caso de que aparezcan discrepancias en la justificación de los ingresos o gastos, procede determinar responsabilidades. La Auditoría Superior es una institución del Poder Legislativo que ejerce una facultad importante —la de la fiscalización superior de la Federación— que se regula por toda una sección, la V, del artículo 79.

Le corresponde fiscalizar los ingresos, gastos y deuda, y los recursos federales que ejerzan los estados y municipios de acuerdo con los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Desafortunadamente ha tenido una eficacia muy limitada.

E. *Reglas para el manejo de la deuda pública*

El artículo 73 otorga al Congreso dos facultades muy importantes: la primera, en materia de deuda pública, el artículo 73, fracción VIII, determina que el Congreso debe emitir las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, aprobarlos y reconocer y mandar pagar la deuda. La segunda, el Congreso debe aprobar anualmente los montos del endeudamiento.

Derivado de las malas experiencias del problema endémico de nuestra deuda externa durante el siglo XIX e inicios del XX, al haber llegado finalmente a un Acuerdo con nuestros acreedores externos sobre la deuda pública en 1942, se estableció una reforma muy sabia de "prevención":

> Que ningún empréstito puede celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o los que realicen con propósitos de regulación monetaria. Los refinanciamientos o reestructura de la deuda debe realizarse bajo las mejores condiciones del mercado.

La parte medular de este artículo no se ha cumplido, con consecuencias perjudiciales para el país.

Asimismo, debe aprobar anualmente los montos del endeudamiento del Distrito Federal y establecer en las leyes las bases generales para que los estados, Distrito

Federal y municipios puedan incurrir en endeudamiento. También ha sido un problema que ha requerido reciente legislación.

F. *Federalismo fiscal*

El federalismo fiscal es un tema importante, no está bien definido en la Constitución. Hay diversas disposiciones referidas a los diferentes órdenes de gobierno, estados y municipios. El artículo 73, fracción XXIX, establece una referencia al federalismo fiscal en el sentido de que las entidades federativas participarán en las contribuciones especiales (como gasolina, tabaco, explotación de recursos naturales), en la proporción que las leyes secundarias determinen.

En teoría, se dieron leyes y reformas para fortalecer las finanzas del "municipio libre" en el artículo 115. La fracción IV dice: "Los municipios administran libremente su hacienda y pueden obtener contribuciones e ingresos".

Pero en la práctica, la misma fracción IV establece que las legislaturas de los estados aprueban las leyes de ingresos de los municipios, aunque los presupuestos de egresos sí son aprobados por los ayuntamientos. Las participaciones igualmente son calificadas por los estados. Los municipios tienen a su cargo los servicios públicos.

G. *Principio general de uso de recursos públicos*

El artículo 134 establece que "los recursos económicos de la federación, estados y municipios deben administrarse con eficacia, economía, transparencia y honradez…". Es un texto meramente aspiracional.

H. *Comercio exterior*

El artículo 131 da base a nuestra política de comercio exterior. "Es facultad prioritaria de la federación gravar las mercancías que se importan o exportan". Además, el ejecutivo puede ser facultado por el Congreso para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación o exportación, o crear otras, o para restringir o prohibir importaciones o exportaciones, cuando sea urgente para regular el comercio; la economía del país y la estabilidad de la producción nacional. Este es un artículo que permite al Estado llevar adelante políticas proteccionistas de la economía; en Canadá a algunos de estos aspectos la llaman "administración de la oferta".

3. *Consolidación del constitucionalismo social o Estado social de derecho*

A partir de los cimientos establecidos en la Constitución de 1917 se ha creado en forma evolutiva un marco jurídico para consolidar el constitucionalismo social, llamado por los europeos Estado social de derecho o economía social de mercado, o *Welfare State* (Estado Benefactor).

Esta parte del proyecto se divide en dos partes: 1) la protección de los trabajadores a través principalmente de la seguridad social, y 2) garantías o derechos sociales exigibles.

A. *La seguridad social. La protección social de los derechos de los trabajadores*

El artículo 123, al defender los derechos sociales de los trabajadores, es una de las principales aportaciones de la Constitución y la Revolución mexicana a dicho constitucionalismo social.

a) *La seguridad social (fracción XXIX)*. Se establece la encomienda de hacer una Ley del Seguro Social, que incluirá seguros de invalidez, vejez, vida, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes, servicios de guardería. Éste es el sustento de la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

   De igual manera, en el apartado B, para los trabajadores al servicio del Estado, en la fracción XII, se dan las bases para organizar su seguridad social, orientando la creación del ISSSTE.

b) Se define en la fracción VI un *régimen de salarios mínimos* suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia (fracción VI) y se establece una Comisión Nacional tripartita que fijará dichos salarios.

   Éste es un tema que se ha vuelto de gran relevancia en el debate económico a nivel mundial y nacional.

c) Se estableció, en la fracción IX el derecho de los trabajadores a una *participación en las utilidades de las empresas*, sistema también supervisado y regulado por una Comisión Nacional tripartita para operarlo y definir los montos.

d) *Financiamiento de la vivienda*. Se estableció la necesidad, en la fracción XII, de crear un sistema para otorgar "crédito barato y suficiente para que los trabajadores adquieran en propiedad la vivienda". Como mecanismo institucional para facilitar cumplir la obligación de los empresarios de aportar recursos a un fondo para sus trabajadores, se creó el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Infonavit, un organismo tripartito para administrar estos recursos.

e) Existe también la obligación de las empresas de proporcionar a sus trabajadores, *capacitación o adiestramiento.* No están especificados los mecanismos.

f) *Sistema Nacional de Pensiones*. La creación del Sistema de Ahorro para el Retiro, incluyendo las Afores, Siefores y cuentas individuales de pensiones de los trabajadores, tanto del apartado A (IMSS), como el B (ISSSTE), es una reforma muy trascendente. No hay referencias explícitas a ella en el articulado constitucional. Sí lo hay, por ejemplo, en el capítulo económico de la Constitución española: Artículo 50. "Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica de la tercera edad".

g) Seguro de desempleo, temporal y acotado. Este importante mecanismo de protección social se ha debatido, pero no se ha creado, en parte por insuficiencia de recursos fiscales. ¡Falta ese eslabón!

B. *Derechos sociales exigibles*

Hay otra parte del proyecto social constitucional que aparece en el capítulo de derechos humanos y garantías, que en parte son derechos individuales y, en parte, sociales. Los más importantes son:

a) El artículo 3o. consagra *el derecho a la educación* a través de principios básicos. "Todo individuo tiene derecho a recibir educación". El Estado impartirá educación preescolar, primaria y secundaria, que conforman la educación básica, y la media-superior. Éstas serán obligatorias. La educación impartida por el Estado será gratuita. El Estado garantizará la calidad de la educación mediante métodos educativos, organización escolar, infraestructura e idoneidad de los maestros. Se incorpora como reforma el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, a cargo de un Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

   Es un derecho clave y muy complejo, objeto del nuevo ambicioso proyecto de reforma, para acercarse a cumplir sus objetivos. Se ha venido cumpliendo en cuanto a cantidad a través de un gran sistema que cubre alrededor de 30 millones de alumnos en todos los niveles, pero no en calidad donde tenemos muy bajos niveles, bajo cualquier comparación internacional. Los niveles de gasto son altos, más de 6% del PIB, pero parte se despilfarra en gasto administrativo y sindical.

b) En el artículo 4o., *derechos a la salud*: "Toda persona tiene derecho a la protección de la salud". Se establece la concurrencia entre la Federación y los estados. Ello se da cumplimiento a través de un sistema de salud, de cobertura incompleta y recursos insuficientes: IMSS, ISSSTE, ISSFAM, seguro popular y el de algunas empresas públicas, como Pemex. Este sistema requiere una reforma que permita la convergencia entre instituciones, la portabilidad de los derechos y, eventualmente, un sistema unificado de salud para todos los mexicanos, financiado por impuestos generales.

c) Derecho a la vivienda. "Toda familia tiene *derecho a disfrutar de vivienda digna*". Se cumple a través del Infonavit y Fovissste (artículo 4o.).

d) Toda persona tiene derecho "a un *ambiente sano para su desarrollo y bienestar*" (artículo 4o.).

e) Toda persona tiene *derecho al acceso, disposición y saneamiento del agua* para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre y accesible (artículo 4o.).

f) Toda persona tiene derecho a la *alimentación nutritiva suficiente y de calidad* (artículo 4o.).

Estos artículos se relacionan con lo que deben ser derechos sociales exigibles, desafortunadamente, algunos, se cumplen sólo parcialmente: salud, vivienda, educación. Otros, aunque se dice que *el Estado los garantizará,* no hay mecanismo para cumplirlos: alimentación, agua, medio ambiente; son simples aspiraciones. Hay un consenso de opinión entre los economistas que estos derechos, para ser exigibles deben ser financiados por impuestos generales. Ello sería una buena motivación para una reforma fiscal.

III. Evolución del Proyecto Económico de la Constitución de 1917, en las etapas del proceso de desarrollo nacional

1. *Su antecedente en la Constitución liberal de 1857*

Nuestras Constituciones, a partir de la de 1824, muestran un cierto hilo conductor de nuestro proyecto de nación, vinculado con nuestros grandes momentos históricos: Independencia, Reforma y Revolución.

El antecedente inmediato es la Constitución de 1857, que establece un Estado Liberal que debe avocarse a preservar la libertad, la seguridad y proteger la propiedad privada sin cortapisas. Además, establece el antecedente del artículo 28, para eliminar los monopolios y proteger al consumidor de acaparamientos y precios abusivos. Esto es una reacción política contra las corporaciones, en primer término, la Iglesia.

A finales del Porfiriato se avanzó el modelo mediante acciones importantes de intervención del Estado: el fomento de obras de infraestructura, aunque con inversión extranjera, luego, la nacionalización de los ferrocarriles; la eliminación de las alcabalas; el fortalecimiento de las finanzas públicas y el acceso al financiamiento externo. Con Limantour se crea la caja de préstamos para la agricultura y en 1901 se decreta la importación de granos por el Estado para abatir precios ocasionados por el acaparamiento privado (luego lo haría CEIMSA). Todo ello serían antecedentes del modelo posterior de intervencionismo estatal.

2. *Los inicios del constitucionalismo social*

La Constitución de 1917 es reconocida como la primera Constitución del siglo XX, con elevado contenido de política social; por ello inicia el llamado constitucionalismo social. Poco tiempo después, se harían bajo signo similar las Constituciones de Weimar y de la Unión Soviética.

Las bases de este constitucionalismo social serían la propiedad sujeta a función social con las modalidades que dicta el interés público, avance sobre la propiedad individual de la Constitución de 1957. Una expresión clara de este concepto es la propiedad originaria de la nación sobre el subsuelo y las aguas, y la eliminación de

los latifundios y el establecimiento de límites de la propiedad privada y extranjera, que originan la primera reforma agraria del Continente.

Las facultades que tiene el Estado en esta materia son también el embrión de la rectoría del Estado, incluido el dominio directo de los recursos naturales, la facultad de regular el petróleo y la minería, como lo hacía la Corona española, no necesariamente para ejercer la propiedad, sino para concesionarla y regularla.

Concepto tomado de la Constitución de 1857, casi textualmente es la capacidad establecida en el artículo 28 de regular los monopolios, evitar acaparamientos, acuerdos para elevar precios y evitar la libre concurrencia. Por otra parte, establece como excepción los monopolios que sí pueden ejercerse, principalmente para que el Estado ejecute sus funciones; un ejemplo es la "acuñación de moneda y la emisión de billete por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal". Ello en forma visionaria daría pocos años más tarde la creación del Banco de México.

Otro elemento básico del constitucionalismo social sería el artículo 123 y las facultades que otorga al Estado para proteger a los trabajadores. También son muy visionarios para su época, "establecer el salario mínimo", "dar a trabajadores vivienda cómoda" y anticipar al "establecimiento de cajas de seguros populares".

Finalmente, el artículo 3o. consagra un derecho económico y social básico; la enseñanza que será libre, laica y gratuita en los establecimientos oficiales. Esto era fundamental frente al analfabetismo imperante. Daría lugar en los veinte a la "cruzada vasconcelista".

Sin embargo, coincido plenamente con la tesis del eminente constitucionalista, Antonio Carrillo Flores, que "los legisladores de 1917 eludieron entregar al Estado la tarea de promover el desarrollo económico nacional". Dice además: "La idea de promover mediante una acción estatal deliberada y especialmente mediante la inversión pública o el fomento de la privada, la riqueza mayor que haga posible la justicia, no aparece recogida, al menos de manera explícita, hasta la reforma del artículo 3o. promovida por el presidente Ávila Camacho en 1946".[5]

Así pues, nos encontramos en una etapa de transición, entre 1917 y 1934. Sí habría acciones muy importantes de política económica que avanzaron más allá de las ideas generales de la Constitución. El secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, delinearía la política hacendaria de la Revolución: 1) La rehabilitación hacendaria y la nivelación del presupuesto, con la eliminación del déficit. 2) La reorganización del sistema fiscal para producir rendimientos máximos compatibles con nuestra potencialidad económica y la distribución equitativa de la carga de impuestos. 3) El establecimiento en su sistema bancario capaz de fomentar las actividades económicas y, 4) La reestructuración del crédito internacional y exterior. Estas verdaderas reformas estructurales, valederas hasta nuestros días, las hace suyas el presidente Calles en su Informe del 1o. de septiembre de 1926. El propio general Calles da efectividad al deseo de los constituyentes de crear un Banco único de Emisión, el Banco de México. Se crea también el Banco de Crédito Agrícola y el Banco de Obras y Servicios Públicos. Asimismo, se crea una Comisión Nacional Bancaria.

---

[5] Fix-Fierro, Héctor y Valadés, Diego, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado*, México, UNAM, Senado de la República, Cámara de Diputados, 2016.

Calles comienza a dar la batalla para el control del subsuelo con la Ley del Petróleo de 1926 y el presidente Rodríguez constituyó Petróleos Mexicanos. Todavía, con sus convicciones sonorenses a favor de la pequeña propiedad, no se avanzó en la reforma agraria. Pero lo importante es que emite la primera Ley de Planeación imbuido de las ideas soviéticas de los planes sexenales para propiciar este proceso en México, por lo que se crea en 1933 un Consejo Nacional Económico y una Ley de Planeación.

3. *Las reformas estructurales de Cárdenas para la puesta en práctica del constitucionalismo social*

El general Cárdenas, a partir de 1934, sería quien pondría en plena ejecución el constitucionalismo social y sería el autor de una primera gran oleada de reformas estructurales. Tiene el marco constitucional adecuado y no necesita más reformas constitucionales:

- Su Plan Sexenal es realmente un Programa de Gobierno que lleva a cabo en la práctica. Tampoco deja ya duda sobre el ejercicio de la rectoría del Estado. Cárdenas dice: "El Estado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos estatales del país. Sólo el Estado tiene un interés general y por eso sólo él tiene una visión de conjunto. La intervención del Estado ha de ser cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más a fondo".

Todo ello es un antecedente del Sistema de Planeación de Miguel de la Madrid.

- Avanza a fondo en la Reforma y el Reparto Agrario, la ejecución del artículo 27.
- Hace efectivos los derechos de los trabajadores, auspiciando, cuando es necesario el ejercicio del derecho de huelga y la formación de sindicatos poderosos, que se integran al PRM.
- Con la expropiación petrolera de 1938 reivindica de forma clara la propiedad del Estado mexicano sobre el subsuelo. Usa el instrumento de la expropiación, que también aplica a la nacionalización de los ferrocarriles.
- Crea importantes organismos públicos para llevar adelante las acciones del Estado en sectores estratégicos o prioritarios, como Pemex, CFE y los Ferrocarriles Nacionales.
- En materia financiera, forma Nacional Financiera, el Banco de Comercio Exterior y el Banco de Crédito Ejidal para impulsar el crédito agrícola. Para poder apoyar la reforma agraria obliga al Banco de México, por conducto de su secretario de Hacienda, Suárez, para incurrir en un déficit moderado, por arriba de lo autorizado en su nueva Ley. Sigue políticas contra-cíclicas keynesianas, a través del gasto público en obras de infraestructura y flota el tipo de cambio para evitar una nueva recesión en 1937.

- Con las reformas del artículo 27 del 9 de noviembre de 1939 se regulariza la expropiación petrolera.

En 1940 ya no hay duda que el Estado mexicano ejerce la rectoría y la planeación para los objetivos del desarrollo nacional.

4. *Desarrollo económico e industrialización: prioridad al crecimiento económico*

A. *La Etapa del Desarrollismo: 1934-1970*

El modelo económico que priva después del nacionalismo y las reformas sociales del cardenismo, es el desarrollismo, prevaleciente después de 1940, comprometido con acelerar el crecimiento económico, sustentado en la industrialización y con un moderado proteccionismo para alentar la sustitución de importaciones; una fuerte inversión en infraestructura y bienes básicos. Todo ello se ejecuta por una política económica consistente que va de 1940 a 1970. Cuenta con un marco legal suficiente y no requiere demasiados cambios constitucionales. ¡No se descuidan los aspectos sociales!

En 1942 se llega finalmente a un Acuerdo sobre la vieja deuda externa pre-revolucionaria del Estado y los ferrocarriles. Se introduce por el secretario de Hacienda, Eduardo Suárez, la sabia reforma del artículo 73, fracción VIII, que establece que: "Ningún empréstito podrá celebrarse, sino para la ejecución de obras que directamente produzca un incremento en los ingresos públicos…".

Este artículo consagra el principio moderno de la "regla de oro", los déficits sólo deben usarse para inversión pública. Este principio se aplicó hasta 1970. El secretario Ortiz Mena mantuvo déficits del orden de 2% del PIB, que aplicado a la inversión pública generaron 6% de crecimiento. Su abuso y violación provocaron las crisis de 1976 y 1982. Actualmente el uso del déficit para gasto corriente o pago de intereses y la baja inversión pública conlleva a nuestro estancamiento. El desarrollismo permitió crecimiento cerca del 6%, inicialmente con inflación, y luego con estabilidad de precios, "el desarrollo estabilizador".

Entre las reformas notables, el presidente Ávila Camacho reforma el artículo 3o. La reforma, elaborada por Jaime Torres Bodet, contiene una buena definición del Proyecto Nacional.

> El criterio que orienta a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, lucharía contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.
>
> - Además será democrático… considerando la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida, fundado en el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.
> - Será nacional…

- Contribuirá a la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la humanidad, los ideales, fraternidad e igualdad de los derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexo o de individuos.

Es decir, como argumenta Carrillo Flores al precisar los criterios que deben orientar la educación, definía los objetivos del Proyecto Nacional.[6]

Se crearon instituciones para apoyar el modelo. Se funda el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), avanzando en la idea embrionaria de la seguridad social del artículo 123 original. Se crearon fideicomisos económicos (FIRA, FOMEX), apoyados por un Banco Central heterodoxo, con sus directores generales, Rodrigo Gómez y Fernández Hurtado, comprometidos con acelerar el desarrollo económico sin comprometer la estabilidad.

Una expresión emblemática muy acabada de esta época y de este modelo desarrollista industrializador es la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica de diciembre de 1950, del presidente Alemán. Se dio en esa época la creación de CEIMSA, que luego se convirtió en Conasupo en 1965.

B. *Desarrollo "compartido" y crisis petrolera: 1970-1982*

El presidente Echeverría en 1970 lanza el modelo del "desarrollo compartido" para compensar las deficiencias del desarrollo estabilizador, reaccionando contra el movimiento estudiantil de 1968 y fortaleciendo la política social. Se hace la reforma constitucional para crear el mecanismo de reparto de utilidades, y se da vigencia al derecho constitucional a la vivienda, creando el Infonavit.

En 1976 se había dado mayor vigencia al constitucionalismo social, con una creciente aproximación a un Estado social de derecho, una economía social de mercado, o un "Welfare State": en seguridad social el IMSS y el ISSSTE; en vivienda, el Infonavit; en materia obrera, la Comisión del Salario Mínimo y el reparto de utilidades.

Del desarrollo compartido se transita después de la crisis financiera y la devaluación de 1976 a la época del auge petrolero, "la economía de la abundancia" del presidente José López Portillo, que se desploma con la caída del precio del petróleo y una burbuja insostenible de deuda. Como falso remedio frente a la crisis, se produce la nacionalización bancaria, sustentada en una mal formulada reforma constitucional y, además, se introduce un régimen inoperante de controles cambiarios.

5. *Miguel de la Madrid, presidente constitucionalista, que conforma un "capítulo eeconómico de la Constitución"*

En plena crisis de la deuda, Miguel de la Madrid, destacado constitucionalista, lleva a cabo un proceso de reformas constitucionales que permiten configurar

[6] Carrillo Flores, Antonio, "Límites y perspectivas de la economía mixta", *Rectoría del Estado y economía mixta*, p. 461.

un proyecto económico, con algo que se aproxima a un "capítulo económico" de la Constitución no formalizado, pero integrado por cuatro artículos sucesivos reformados, el 25, 26, 27 y 28, todavía en la parte final del Capítulo de Garantías Individuales.

Este constitucionalismo económico contaría con los siguientes elementos:

- Se define la Rectoría del Estado (artículo 25).
- La estructura de la economía mixta (artículos 25 y 28).
- Adecua en la Constitución la nacionalización de la banca (artículo 28), en el sentido de que "el servicio público de banca y crédito" no será objeto de concesión a particulares. Ello está de acuerdo con el concepto del presidente De la Madrid de hacer prevalecer una economía mixta y sigue la experiencia de dos bancos, Banco Mexicano y Banco Internacional, que por problemas financieros, el Estado había adquirido su control con propiedad mayoritaria. Así surgen las nuevas "sociedades nacionales de crédito", permitiendo la participación privada de hasta 34% del capital, mediante certificados de participación.
- Reforma el artículo 27 para incluir el concepto de desarrollo agrícola integral.
- Crea el Sistema Nacional de Planificación (artículo 26) y el primer Plan Nacional de Desarrollo a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto de Carlos Salinas, y los correspondientes programas sectoriales. No introduce mayores cambios en el artículo 28 frente a prácticas monopólicas, más allá de completar el esquema de economía mixta con el concepto de áreas estratégicas y prioritarias.

Se comenzaría un proceso de liquidación, fusión o privatización de empresas públicas.

6. *El "liberalismo social" y otra fase de reformas estructurales*

El presidente Carlos Salinas, todavía como reacción a la crisis de deuda externa, detonada en 1982, y como continuación de las reformas estructurales iniciadas por el presidente Miguel de la Madrid, las profundizó dentro de otra oleada de cambios estructurales. Hubo, en lo económico, tres reformas constitucionales sintomáticas:

1. Las reformas al artículo 27 constitucional, que concluye una fase de reforma agraria iniciada por el presidente Cárdenas, pone fin al reparto agrario y da la opción a las comunidades y ejidos para que sus miembros pudieran pasar del usufructo a individualizar la propiedad, enajenarla o darla en garantía.
2. Reprivatización de la banca, eliminando el precepto constitucional "que impedía concesionar el servicio público de banca y crédito". Esto es sintomático de todo el proceso de reprivatización, que se iniciaría.
3. El precepto integrado en el artículo 28, que establece el régimen de autonomía del Banco de México, cuyo objetivo prioritario será la estabilidad del

poder adquisitivo de la moneda nacional y donde ninguna autoridad podrá ordenar al banco otorgar su financiamiento; ésta pone fin al modelo de política hacendaria económica que funcionaba desde 1935.

Más allá de las reformas constitucionales, Salinas configuró un nuevo modelo de desarrollo, "el liberalismo social", tomado del clásico de Jesús Reyes Heroles. Esto significa el fin del modelo del "Estado desarrollista" ejecutado en forma evolutiva desde Lázaro Cárdenas en 1934.

Sí se afectó sensiblemente la rectoría del Estado, que hay que reconocer, alcanzó niveles desproporcionados de Estado Patrimonialista con Echeverría. Se liquidaron, fusionaron o privatizaron cerca de 1 200 empresas, incluyendo las estratégicas o prioritarias como Conasupo, Telmex, Fertimex y muchas otras. Se pasó de un Estado obeso a un Estado débil. Sí se fortalecieron las finanzas públicas y se llegó a un Acuerdo sobre la deuda externa, disminuyendo por distintos mecanismos el "sobreendeudamiento", que asfixiaba la economía.

Se pasó del modelo de sustitución de exportaciones a un "modelo de desarrollo hacia afuera", basado en las exportaciones. El elemento clave de esta estrategia fue la conclusión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, que además significó un "ancla" pactada internacionalmente a la política liberal.

No sólo se privatizó la banca, sino que se le desreguló, eliminando elementos de política como el encaje legal y la política de crédito orientado. Ello significó una burbuja de expansión desenfrenada de crédito que dio lugar a la crisis de 1994 (como ocurrió en estados Unidos en la crisis de 2008-2009). Se conformó así el modelo neoliberal, anticipándose al Consenso de Washington.

El gobierno de Ernesto Zedillo profundiza el modelo liberal. Tuvo que hacer frente desde el principio de su gobierno en 1994 a la gran crisis bancaria de ese mismo año. Ello significó la destrucción del sistema bancario mexicano nacional, cuyo rescate se dio a un elevadísimo costo de casi 20% del PIB, incluyendo el monto de apoyos como Fobaproa, y pasar de un sistema bancario mexicano privado a uno dominado por extranjeros. Un gran cambio estructural, no auspiciado en la Constitución, sí en muchas leyes.

Las severas medidas de ajuste macroeconómico, inclusive una fuerte devaluación y el apoyo financiero del presidente Clinton —el mayor rescate internacional hasta ese momento— y el marco de libre comercio propiciado por el TLCAN, permitieron salir de la crisis con cierta rapidez y retomar un cierto ritmo de crecimiento. El modelo liberal de dar prioridad a la estabilidad se profundizó con el apoyo del Banco de México.

Otra reforma estructural notable, tampoco recogida en la Constitución, es la creación del Sistema de Pensiones, con las Afores y Sofoles, con cuentas individuales para los trabajadores, que significaría una gran fuente de ahorro institucional, que pronto generaría un ahorro superior al 10% del PIB.

7. *El estancamiento estabilizador de los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón*

Los gobiernos de Fox y Calderón no realizaron reformas importantes en lo económico, ni en la Constitución. Continuaron con una administración económica y financiera conservadora, comprometida con la estabilidad de precios y el equilibrio fiscal. Resultó un crecimiento mediocre de 2000 a 2007 del 2%, que nos ubicó en el lugar 150 de 170 países. En la mayoría de los países emergentes hubo un periodo de cierto auge. En México se le ha denominado el periodo del "estancamiento estabilizador". Al mismo tiempo se hizo una gran "ordeña" fiscal de los enormes recursos que generó el gran yacimiento petrolero de Cantarell, sin ningún beneficio.

El presidente Calderón tuvo que enfrentar la gran Recesión de 2008-2009, que significó una caída inicial del PIB de más de 5%, la mayor desde la crisis de 1995. Se dio "un cierto rebote con la recuperación de estados Unidos" a partir de 2009.

México sigue un modelo orientado a la exportación, sustentado en las manufacturas y vinculado a la economía de estados Unidos. Nos fue mejor que el modelo seguido por Brasil y otros países de América del Sur, vinculado a la demanda china y a las materias primas. Su caída ha producido su actual severa recesión. Así terminó "sin pena y gloria" la década, con una cierta recuperación del crecimiento a niveles de 2-3 por ciento.

8. *El nuevo proceso de reformas estructurales del presidente Enrique Peña Nieto*

El presidente Enrique Peña Nieto inició su gobierno con un Pacto Nacional que involucró al Congreso y a los principales partidos políticos. El detonador principal fue la difícil situación financiera de Pemex, su incapacidad de generar recursos para aprovechar los descubrimientos en aguas profundas del Golfo de México y el gas "shale" en tierra. Inició otro importante proceso con 11 reformas estructurales, algunas de las cuales significaron cambios constitucionales trascendentes.

El más importante fue la Reforma Energética, que implicó más cambios en el artículo 27 constitucional. Significó transformar las reglas del exclusivo dominio directo del gobierno sobre el petróleo, ejercido a través de Pemex. En la nueva versión se mantiene la rectoría del Estado, así como el dominio sobre la exploración y extracción; no pueden otorgarse concesiones, pero sí se permite contratos con los particulares. Igual sucede con la energía eléctrica, que también mantiene el dominio sobre la transmisión y distribución de la energía eléctrica, pero se libera la generación. Lo demás queda abierto a la inversión privada, bajo reglas establecidas en la legislación nacional.

Para ejercer esta rectoría establece un complejo sistema de Comisiones específicas de regulación, como la Comisión Reguladora de Energía, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, etc., un sistema de licitaciones, una apertura a la inversión privada en: infraestructura, distribución vía ductos, almacenamiento, importa-

ción de gasolina, gasolineras, refinación, petroquímica y generación de energía eléctrica. Ello significó una revolución que está en curso.

La parte medular de la Reforma de Telecomunicaciones, artículo 28 de la Constitución, se consagra en la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones y las atribuciones que le da. Tiene el defecto que, por una parte, es un organismo regulador de la competencia en el mercado, pero también es el responsable de operar el sistema, otorgando, revocando o autorizando concesiones. Hay un posible conflicto de interés.

Introduce otra reforma trascendente en el artículo 28, responsable de prohibir o regular los monopolios, para promover la libre competencia, a través de la creación de un importante organismo regulador, con "dientes" para actuar, la Comisión Federal de Competencia, "para combatir monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones y demás restricciones al funcionamiento de los mercados".

Otras reformas trascendentes en materia económica: la educativa del artículo 3o., muy importante, orientada a mejorar la calidad de la educación.

Las reformas financieras para aumentar el crédito y bajar los costos y la hacendaria, para realizar cambios para aumentar la recaudación.

Estas últimas reformas no requieren grandes cambios institucionales, son las acciones que pueden llevarse principalmente a través de políticas públicas. La reforma educativa destaca, por su complejidad y alcance, ya que representa un enorme reto de estructura, que significó remover a la líder del SNTE, lidiar con la oposición sistemática de la CNTE, reducir el enorme gasto administrativo educativo e introducir un régimen de evaluación de los profesores, para mejorar su calidad.

Las reformas fiscal y financiera no merecen realmente el calificativo de reformas: la fiscal, es nuevamente una "miscelánea recaudatoria", eleva la recaudación en 3% del PIB, más por el IEPS en la gasolina, que en IVA e ISR. Sí introduce el impuesto sobre ganancias de capital y algo de mayor progresividad en el ISR. Pero se perdió la oportunidad de hacer una reforma fiscal en profundidad para financiar mediante impuestos generales, la ampliación del sistema de salud, integrando los sistemas disconexos (IMSS, ISSSTE y otros) y el mayor acceso a las pensiones, en las que había un amplio consenso.

En la financiera, el crédito a la economía registra algunos aumentos del crédito que se eleva a 27% del PIB, pero se mantiene muy inferior no sólo frente a países avanzados, sino frente a países de desarrollo comparables en Asia, Brasil o Chile. La inclusión financiera, ampliando la base de ahorradores, se mantiene como una aspiración.

IV. Conclusiones. El proyecto constitucional y el proceso de desarrollo: etapas de avance, cambios sistémicos, continuidad, retrocesos, contradicciones, ¿vigencia o inoperancia actual?

Como conclusión haré una síntesis del avance del proyecto económico constitucional, en función de la realidad y las etapas de nuestro proyecto de desarrollo econó-

mico, señalando cambios del modelo, avances dentro de la continuidad; retrocesos, es decir, cambios en dirección inversa, validez del proyecto frente a las realidades, aspiraciones, vigencia o inoperancia ante la realidad; vacíos actuales. El proceso atraviesa por diversas etapas.

Primera etapa: 1917-1933, en que se establecen las bases del constitucionalismo social en materia laboral, agraria, educativa y el concepto medular de propiedad con función social. En estos preceptos están elementos de inicio de una rectoría del Estado, principalmente en relación con la reforma agraria y el control del petróleo frente a la inversión extranjera.

Una segunda etapa: 1934-1940, en la que el presidente Cárdenas, sin necesidad de nuevos cambios importantes en la Constitución, profundiza el modelo y da vigencia al principio de rectoría del Estado con el primer Plan Sexenal. Se refuerza con el gran acto nacionalista de la expropiación petrolera y de los ferrocarriles. En materia social, el impulso a la reforma agraria y la educación con orientación social.

En una tercera etapa, 1940-1982, se consolida la Rectoría del Estado con la configuración del Estado desarrollista para impulsar la industrialización y el crecimiento, se avanza en el perfeccionamiento de la intervención del Estado en la economía. Todo ello sin cambios en la Constitución. La Ley de Atribuciones del Estado en materia económica es una buena expresión de este periodo.

Se perfeccionó un Estado Social de Derecho. Éste fue en parte logrado a través de nuevas políticas y creación de instituciones dentro del marco constitucional, más que por nuevas reformas: el Seguro Social en 1943 y el ISSSTE en 1959; en materia de seguridad social: el Infonavit en vivienda. Pero sí con cambios constitucionales en la creación de la Comisión Nacional del Salario Mínimo y la Comisión de Reparto de Utilidades en materia laboral.

En la cuarta etapa: 1982-1988, las reformas de Miguel de la Madrid permiten la conformación de un "Capítulo Económico" que ordena jurídicamente el "sistema económico mexicano", con la definición de la rectoría del Estado (artículo 25), de la estructura de la economía mixta (artículo 25), el sistema nacional de planeación (artículo 26), el concepto de propiedad social (artículo 27) y el sistema antimonopolio (artículo 28).

Esta consolidación y ordenación constitucionales paradójicamente serían el preludio para el fin de elementos fundamentales del proyecto económico iniciado con la Constitución de 1917 y que había avanzado hasta el periodo de crisis de la deuda que se inicia en 1982.

Su enfrentamiento daría lugar a cambios importantes de política: las privatizaciones, la apertura de la economía, que poco tenían que ver con la ordenación constitucional formal.

En la quinta etapa: 1988-2012, se revisa el modelo de rectoría del Estado desarrollista para transformarse en el modelo neoliberal. Se disminuyó el papel del Estado y su rectoría con la privatización (necesaria) de un gran número de empresas (más de 1000). Se abandonó la política de inversión pública keynesiana, con déficits razonables para financiar infraestructura, para avanzar como meta hacia el equilibrio fiscal y una Ley de Responsabilidad Hacendaria. Se abandonó el ob-

jetivo prioritario del crecimiento, por el de la estabilidad de precios, cambiando la naturaleza de un Banco Central comprometido con el desarrollo, por uno orientado a la estabilidad; un sistema bancario desregulado que propició su crisis y luego su extranjerización.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte sustituyó el modelo de sustitución de importaciones por uno fundado en el crecimiento, liderado por las exportaciones, que no generó finalmente crecimiento. Se debilitó el contenido nacional de la producción industrial, convirtiéndonos en parte en una gran maquiladora. El "federalismo fiscal" degeneró en un feudalismo fiscal proclive a la corrupción y el despilfarro.

El sistema de bienestar y seguridad social, al caer la generación de empleo y provocar insuficiencia de nuevas cuentas, con alto crecimiento de las prestaciones, envejecimiento de la población, desembocó en instituciones con fuertes desequilibrios financieros.

Los diferentes sistemas de transferencias focalizadas, Oportunidades, Progresa y Prospera han servido como un paliativo para mitigar o aun frenar el aumento de la pobreza extrema, pero no genera verdaderas mejoras duraderas, como el empleo y la educación, ampliando las capacidades de la población.

El Estado Rector se ha visto disminuido por los procesos de su "atomización", encaminadas a una proliferación de comisiones autónomas, no exentos de su captura por grupos de interés que reflejan finalmente deficiencia de operación en las instituciones y falta de confianza en ellas.

V. Reflexión final: la situación actual

Se presenta una breve enumeración de grandes temas pendientes para nuestro proceso de desarrollo y el proyecto constitucional.

Se inicia un nuevo proceso de reformas estructurales. El presidente Peña inicia el tercer intento importante de realización de reformas estructurales, incluyendo cambios constitucionales, después del De la Madrid y Salinas. Su cambio más importante son las reformas energética y de telecomunicaciones. También significan cambios importantes sobre el modelo cardenista inicial de rectoría del Estado sobre la energía y su definición de propiedad social.

Se mantiene un estancamiento económico con desigualdades y pobreza. Los retos económicos que perduran es que México no sale de su "estancamiento secular de crecimiento de alrededor del 2%, aun siendo éste favorable con respecto a muchos países. Ello se debe a niveles históricamente bajos de inversión, aunque hay estímulos a la inversión privada nacional y extranjera, que no se traducen en crecimiento.

Mantenemos serios niveles de desigualdad y pobreza. No se ha logrado una reforma fiscal que genere los recursos suficientes para que el Estado cumpla sus funciones. El crédito del sistema bancario no fluye de manera suficiente a la actividad productiva y tiene una base de ahorro limitada.

El desarrollo rural, clientelar, representa una asignatura pendiente. La reforma agraria y el desarrollo rural integral en la agricultura de temporal y la de subsistencia resulta en una multitud de programas presupuestales que, en general, son clientelares, no medidos por resultados… y no los tienen.

Economía de la información y desarrollo tecnológico: gran rezago. En ciencia, tecnología e innovación, parte fundamental de la economía del conocimiento, ligada al desarrollo industrial y a la competitividad, seguimos con la meta para inversión y desarrollo de 0.5% del PIB de hace 30 años. El Conaculta no despega y seguimos sin producir resultados en términos de patentes, como otros países. ¡Es otro objetivo aspiracional!

Deficiencias en la calidad educativa a todos los niveles. La educación cumplió con grandes esfuerzos su objetivo de cobertura poblacional, pero no en años de enseñanza y calidad en todas sus etapas.

La reforma estructural pendiente es la del Estado de derecho, muy compleja, para enfrentar la impunidad en la corrupción, la reforma del sistema de impartición y procuración de justicia, la violencia y el crimen organizado.

Falta de vigencia o inoperancia de algunas partes del marco constitucional y de algunas instituciones y creación de vacíos entre la realidad y la norma. El Sistema de Planeación ha caído en desuso mundial, inclusive en Francia, creadora de la Planeación Indicativa. En México se ha convertido, en el mejor de los casos, en un ejercicio de reflexión al principio de un gobierno o una simple necesidad de cumplir un trámite obligado por la Constitución. Después, como no hay ejercicios reales de evaluación o actualización y no hay aprobación efectiva del Congreso, los planes simplemente se archivan.

Derechos sociales aspiracionales no exigibles. Continúa la lucha para hacer que los derechos sociales, que en el texto constitucional están "garantizados" por el Estado: alimentación, medio ambiente, agua, salud, vivienda, tengan validez. Ello requiere, sin embargo, una reforma fiscal que permita financiarlos, mediante impuestos generales.

Temas económicos fundamentales carecen de expresión institucional. Hay temas económicos importantes que no se reflejan o no tienen cabida aceptable en la Constitución: *las pensiones, el federalismo fiscal, la tributación, el crédito, el ataque a la pobreza y la desigualdad*.

Por todo lo anterior, se observa la necesidad de un texto constitucional reordenado y consolidado, y de un verdadero capítulo económico en la Constitución.

Resulta un proyecto útil el valioso intento emprendido por el Instituto de Investigaciones Jurídicas[7] de hacer un texto reordenado y consolidado de la Constitución. Es necesario eliminar una serie de "parches" acumulados a lo largo del tiempo.

En nuestro tema hay una necesidad evidente: no puede inscribirse el "capítulo económico", como parte del capítulo de garantías individuales. Es una idea interesante crear el Capítulo III de *Régimen Económico y Social*, quizá eliminando la referencia a la planeación democrática, en buena medida inoperante y en desuso mundial en su concepción actual.

---

[7] Carrillo Flores escribió "que hasta las siguientes reformas constitucionales (las de Madrid), las normas de más envergadura relativas a la intervención del Estado en la economía, se dictaron en 1950"; o sea, en la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica. *Ibidem*, p. 466.

México, al aproximarse a un nuevo periodo presidencial y dentro de una crisis mundial de proporciones mayúsculas, de movilizaciones sociales, de inconformidad, desprestigio de las élites dirigentes, malestar social, se encuentra en una nueva encrucijada de gran riesgo. El proceso del desarrollo económico y social no ha resuelto los grandes problemas. La Constitución presenta vacíos, objetivos meramente aspiracionales, lineamientos que no se cumplen. Se requerirá definir y consensar un nuevo proyecto nacional acorde con los nuevos tiempos, del cual carece tanto "la izquierda, como la derecha". Ello requerirá cambios de políticas y consecuentes ajustes normativos. ¡Buena forma de celebrar el aniversario de la promulgación de nuestra carta magna!

VI. Bibliografía

Camacho, César (coord.), *La Constitución transformadora*, México, Fundación Colosio, 2014.

Carrillo Flores, Antonio, *Límites y perspectivas de la economía mixta*.

De la Madrid Hurtado, M., *Constitución, Estado de derecho y democracia*, México, UNAM, 2004.

———, *Elementos de derecho constitucional*, México, Instituto de Capacitación Política, 1982.

———, *Estudios de derecho constitucional*, México, Instituto de Capacitación Política, 1981.

Esteban, J., *Las Constituciones de España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, 2000.

Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado, Rodríguez y Rodríguez, Jesús (coord.), *Jornadas Jurídicas Nacionales, el cambio a través del derecho*, México, Porrúa, 1987.

Fix-Fierro, Héctor y Valadés, Diego, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado*, México, UNAM, Senado de la República, Cámara de Diputados, 2016.

Fix-Zamudio, Héctor, *El Estado social de derecho y la Constitución mexicana*.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, tomos I y II, México, Porrúa-UNAM, 1955.

———, *La Constitución Mexicana, Rectoría del Estado y economía mixta*, México, Porrúa, 1985.

Katz, I. M., *La Constitución y el desarrollo económico de México*, México, Cal y Arena, 1999.

Martínez Báez, Antonio, *El derecho constitucional mexicano*.

Sáenz Arroyo, José, *Los principios de la Constitución*.

Sánchez González, S. *et al.*, *La democracia constitucional española*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1999.

SUÁREZ DÁVILA, Francisco, "El Proyecto Económico de nuestra Constitución Política. Vigencia y dinámica", *Examen*, 11 de diciembre de 2001.

———, *La política financiera en el marco de la Rectoría del Estado y la economía mixta.*

VALADÉS, Diego, *El Capítulo Económico de la Constitución*.

ZERTUCHE, Fernando, *Constitucionalismo social mexicano*.

EL DERECHO A LA SALUD EN MÉXICO: SUPERANDO ASPIRACIONES CONSTITUCIONALES MEDIANTE SU EXIGIBILIDAD JUDICIAL

Jimena SUÁREZ IBARROLA*
Alejandro MADRAZO LAJOUS**

SUMARIO: I. *Introducción: origen del derecho a la salud*. II. *El derecho a la salud en la Constitución mexicana*. III. *La dicotomía tradicional de los deberes del Estado frente a la protección judicial a la salud*. IV. *La interpretación judicial en México y el derecho a la salud: tres casos que trazan algún progreso*. V. *Conclusiones: hacia la construcción de una nueva conceptualización del derecho a la salud*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN: ORIGEN DEL DERECHO A LA SALUD

La primera disposición en consagrar el derecho a la salud, la más extensa y completa, se encuentra en el derecho internacional de los derechos humanos. El artículo 12 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)[1] establece la definición general de este derecho como el "el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental",[2] y

* Maestra en derecho por la Universidad de California, Berkeley. Coordinadora del Proyecto de Investigación en el Área de Derechos Sexuales y Reproductivos del Programa de Derecho a la Salud de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

** Maestro y doctor en derecho por la Universidad de Yale. Profesor/investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Región Centro y Coordinador del Programa de Derecho a la Salud.

[1] Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, A.G., Res. 2200 A (XXI), U.N. GAOR Supp. (núm. 16), p. 49, U.N. Doc. A/6316 (1966), 993 U.N.T.S 3, entrada en vigor el 3 de enero de 1976. Disponible en: *http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx*.

[2] El derecho a la salud aparece en una variedad de tratados y declaraciones pertenecientes al sistema universal de protección de derechos humanos, los cuales hacen referencias semejantes al artículo de PIDESC: artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, AG, Res. 217A (III), U.N. Doc. A/810, p. 71(1948); artículos 11 y 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, AG, Res. 34/180, 34 U.N. GAOR Supp. (núm. 46), p. 193, U.N.

los elementos prioritarios que del mismo derivan. El derecho a la salud[3] ha sido tradicionalmente entendido bajo la lógica que dividió el marco de los derechos humanos[4] en dos categorías. La primera de ellas, los derechos de primera generación, integrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). El segundo grupo, los denominados derechos de segunda generación, son los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

El razonamiento subyacente a la división que se da desde el ámbito transnacional entre los DESC —entre ellos, el derecho a la salud— de los derechos de naturaleza civil y política, otorga primacía a estos últimos sobre los primeros. En la concepción tradicional, los DESC requieren de una erogación de recursos públicos, por lo que son garantizados, principalmente, a través de obligaciones positivas o "de hacer" por parte de los Estados.[5] Los altos niveles de intervención estatal —que dicha visión percibe como necesarios para garantizar los DESC— implican que son de realización progresiva[6], tal como lo reconoce el artículo 2o. del PIDESC y el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Las medidas que

Doc. A/34/46 (1979), entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981; artículo 5 de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, Res. de la AG 2106 (XX), Annex, 20 U.N. GAOR Supp. (núm. 14), p. 47, U.N. Doc. A/6014 (1966), U.N.T.S 195, entrada en vigor: 4 de enero de 1969; artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, AG, Res. 44/25, Annex, 44 U.N. GAOR Supp. (núm. 49), p. 167, U.N. Doc. A/44/49 (1989), entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990; artículo 25 de la Convención Internacional sobre la Protección y la Promoción de los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad, AG, Res. 61/106, Annex I, U.N. GAOR, Sess., Supp. núm. 49, p. 65, U.N. Doc. A/61/49 (2006), entrada en vigor el 3 de mayo de 2008.

[3] Se incluye, igualmente, en instrumentos regionales como el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante el Protocolo de San Salvador) en su artículo 10. El artículo replica, de manera general, la disposición del PIDESC: Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de Sam Salvador", Organización de los Estados Americanos, Serie de Tratados, núm. 69 (1988), entrada en vigor el 6 de noviembre de 1999; el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) incluye, igualmente, el compromiso de los Estados Parte de adoptar "las providencias necesarias para lograr progresivamente… la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos…": Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), Organización de los Estados Americanos, Serie de Tratados núm. 36 (1969), entrada en vigor el 18 de julio de 1978.

[4] Para el presente trabajo se utiliza el término "humanos", ya que es la nomenclatura adoptada por la Constitución federal a partir de la reforma constitucional de junio de 2011 y, por otra parte, el sistema universal, así como el regional adoptan prioritariamente el término "humanos". Sin embargo, y a pesar de sus orígenes distintos, las expresiones "derechos humanos" y "derechos fundamentales" serán utilizadas de manera intercambiable, sin que, por ello, se sostenga o se explore cualquiera de las posturas iusnaturalista o positivista respecto a los derechos individuales.

[5] Annotations on the Text of the Draft International Covenants on Human Rights (Anotaciones sobre el texto del borrador Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos), UN Doc. A/2929 (1955), pp. 7 y 8.

[6] Alston, Philip *et al.*, *International Human Rights, The Successor of International Human Rights in Context (Derecho internacional de los derechos humanos, el sucesor del derecho internacional de los derechos humanos en contexto)*, Oxford, 2013, p. 284.

deben adoptar los gobiernos para garantizar dichos derechos son, bajo esta concepción, en función de los recursos que disponga el Estado, lo que exige un margen de discrecionalidad importante por parte de las autoridades administrativas para determinar qué prestaciones privilegiar. En consecuencia, se entiende que su exigibilidad desde la esfera judicial es inadecuada o sumamente restringida. En contraste, la posición tradicional suele concebir a los PIDCP como consistentes en obligaciones de abstención a cargo del Estado —no censurar, no afectar la esfera privada sin justificación suficiente y un debido proceso, etc.—, y, en consecuencia, exigibles con independencia de los recursos públicos asequibles.

Así, la posición doctrinal que prioriza el cumplimiento de los derechos civiles y políticos por no depender de los recursos disponibles y, en consecuencia, ser exigibles y de realización inmediata, caracteriza al derecho a la salud —y el resto de los DESC—, como un derecho "programático", que funciona como una directriz a los poderes legislativo y ejecutivo en la elaboración de la política pública, dejando en esos espacios un amplio margen discrecional.[7] En síntesis: para la doctrina tradicional los derechos de carácter civil y político infieren obligaciones negativas por parte de los Estados y son justiciables ante un juez, mientras que los DESC son de carácter prestacional y, como regla general, no son exigibles por la vía judicial.[8] En décadas recientes, la doctrina y el aumento en litigios vinculados con el derecho a la salud (y otros derechos sociales) han venido minando esta distinción categórica entre derechos, y explorando cuándo y cómo todos los derechos fundamentales pueden y deben ser exigibles.

El presente trabajo tiene la intención de entender la evolución del derecho a la salud en el contexto de la tensión que aún persiste entre las posiciones doctrinales tradicional y contemporánea. Buscamos resaltar la necesidad de retomar el diálogo sobre el alcance del derecho a la salud, trazando los avances e identificando los retos que aún persisten ante la protección judicial de la salud en México. La primera sección revisa los principales componentes del reconocimiento explícito del derecho *a la protección a la salud* de toda persona, contenido en el artículo 4o. de la Constitución federal. La segunda sección revisa las distintas perspectivas sobre la intervención judicial en la protección del derecho a la salud. Se exploran las objeciones tradicionales, a la luz de los debates teóricos más recientes sobre la exigibilidad judicial del derecho a la salud, con base en la propia doctrina de los derechos humanos. Por último, el tercer capítulo expone tres casos importantes que han producido avances para la exigibilidad del derecho a la salud de nuestro país, mediante la intervención de los jueces en asuntos de redistribución como el reconocimiento de las necesidades específicas de ciertos grupos y en el robustecimiento, a la par, del alcance de las obligaciones estatales que derivan de la Constitución federal y de sus compromisos internacionales.

---

[7] *Ibidem*, pp. 278 y 285.

[8] Para más información sobre esta postura, véase Kelley, David, *A Life of One's Own: Individual Rights and the Welfare State (La vida uno mismo: los derechos individuales y el Estado de Bienestar)*, Cato Institute, 1998.

II. El derecho a la salud en la Constitución mexicana

A lo largo del texto constitucional, el concepto de salud aparece en distintas y numerosas ocasiones. El término tiene distintos significados y propósitos. Podemos hablar de tres tipos de funciones constitucionales de este término: *a)* como derecho fundamental, *b)* como una prestación laboral, esto es, como un beneficio derivado de la relación entre patrones y trabajadores, y *c)* como un bien constitucional distinto de, e inclusive en ocasiones contrapuesto a los derechos fundamentales.[9] La presente sección se enfoca en el uso constitucional del concepto de salud como un derecho fundamental protegido.

La inclusión del derecho a la salud como derecho fundamental en nuestro régimen constitucional data de 1983, por iniciativa del titular del Poder Ejecutivo Federal. Previamente, una atención médica adecuada era, constitucionalmente, una prestación laboral derivada del derecho a la seguridad social consagrada en el artículo 123; o bien como medidas destinadas al desarrollo social, derivadas de la agenda política del gobierno en turno.[10]

Antes de la reforma, las acciones gubernamentales dirigidas a atender la salud de las personas, se entendieron, comúnmente, como actividades altruistas y benefactoras.[11] En cuyo caso, la falta de atención médica por marginación y exclusión podría justificarse como un efecto natural a las condiciones de vida en la pobreza, y no como una *violación a un derecho*.[12] La reforma elimina la discrecionalidad con la que se abastecieron los servicios de salud durante décadas por el gobierno mexicano, sobre todo, a la población no derechohabiente. Con todo, la herencia conceptual que enmarca a los servicios de salud como un componente de los derechos laborales enmarcados en el 123 aparece en la iniciativa. Precisamente, se invoca y reafirma el vínculo entre el acceso igualitario a los servicios de salud y la mejora en las condiciones del trabajo, la distribución del ingreso y la productividad.[13]

---

[9] Madrazo Lajous, Alejandro *et al.*, *El derecho a la salud en el sistema constitucional mexicano*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), División de Estudios Jurídicos, Publicación núm. 62, octubre, 2013. Disponible en: *http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEJ%2062.pdf*.

[10] *Ibidem*, p. 10.

[11] *Ibidem*, p. 5: "La senadora Sentíes de Ballesteros, hablando ante el Pleno del Senado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Salubridad señalaba con toda claridad la transformación hacia la exigibilidad que implicaba la consagración constitucional del derecho fundamental a la salud: "Los defectos del concepto de salud y del propio derecho social, como actividades altruistas, no se deben más que a las ideas dominantes en la materia, que daban a las leyes de protección un carácter de concesión graciosa del Estado, ideas que se han transformado en el desarrollo del derecho social que introduce un nuevo sentido".

[12] Sobre el proceso de desarrollo de la conciencia de los derechos como parte fundamental en la lucha contra la injusticia social, véase Felstiner, William L. F. *et al.*, "The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming... (El surgimiento y transformación de las disputas: nombrando, culpando, reclamando…"), 15 *Law & Society Review*, 631, 1981.

[13] Poder Ejecutivo Federal, Iniciativa de adiciones al artículo 4o. de la Constitución Política, 22 de diciembre de 1982.

En la iniciativa de reforma constitucional y los registros del proceso legislativo, se reflejan las preocupaciones principales que motivaron la elevación de la salud como *derecho fundamental* a la protección de la salud de toda persona.

Estas preocupaciones se refieren esencialmente al acceso por parte de toda la población a los sistemas de seguridad social, materializado en el abastecimiento de "servicios institucionales que contribuyan a la protección, restauración y mejoramiento de sus niveles de salud".[14]

A partir de la consagración de un derecho a dicha protección, surge la obligación o deber correlativo a cargo del Estado de actuar para asegurar el goce efectivo del mismo por sus titulares.

La exigencia que el Estado tome las medidas a su alcance para proteger la salud, porque es derecho de todas las personas en territorio nacional, implica, uno esperaría, la exigibilidad de la protección a la salud. A pesar de ello (y como relata la descripción sobre los orígenes del derecho a la salud en la sección introductoria), aún no existe un consenso sobre los mecanismos para hacer exigibles los derechos vinculados a la salud.

Como resultado de la reforma constitucional, el artículo 4o., en su párrafo tercero, dice lo siguiente: "Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución".

Del texto constitucional se desprenden dos características torales del derecho a la salud. Primero, al emplear la frase "Toda persona tiene derecho a la protección de la salud", el texto denota: *a)* se trata de un derecho fundamental, que corresponde a toda persona en territorio nacional, sin distingos; *b)* establece un mandato dirigido al Estado de tomar medidas positivas que protejan la salud de las personas y no limitarse a abstenerse de vulnerar la salud de las personas; *c)* finalmente, el constituyente permanente explícitamente determinó que la salud constituía una materia que se regía por el sistema de facultades concurrentes entre Federación y entidades federativas (y, dependiendo del régimen constitucional interno de cada estado, potencialmente los municipios).[15]

A continuación se describen los componentes y características fundamentales del derecho de toda persona a la protección de la salud, tal como se desprende del texto constitucional.

---

[14] *Idem*.

[15] Madrazo Lajous, Alejandro, *op. cit.*, 2013, p. 1: "Al respecto, la Iniciativa de reforma señalaba: "El carácter concurrente de la materia sanitaria se ajusta a lo dispuesto por el Constituyente de Querétaro, al prevenir el Consejo de Salubridad General y la dependencia del ejecutivo encargada de las tareas sanitarias en el ámbito federal. El empeño descentralizador ha de comprender la entrega paulatina a las jurisdicciones locales de funciones, programas y recursos hasta hoy manejados por la Federación... Así se abatirán las inequidades regionales, el centralismo y el manejo dispendioso de los recursos que la nación asigna a esta prioridad".

1. *La salud como derecho humano: orientación igualitaria*

Los argumentos esgrimidos por el Ejecutivo Federal en la exposición de motivos, se basan, principalmente, en los ideales revolucionarios sobre igualdad de hecho entre las clases sociales.[16] Dentro de la exposición de motivos de la reforma al artículo 4o. sobre el derecho a la protección a la salud de diciembre de 1982, se reafirma la necesidad de expandir la cobertura universal de los servicios sanitarios adecuados como una de las reivindicaciones de la agenda de justicia social.[17] En este sentido, el derecho a la salud tiene una orientación fundamentalmente igualitaria. La iniciativa señala: "El mejoramiento de la salud... es uno de los retos a los que se enfrentan las sociedades que buscan ser cada vez más igualitarias".

Una protección igualitaria de la salud se traduce en dos exigencias que justifican la elevación del derecho a rango constitucional: *a)* universalidad de la cobertura y *b)* igualdad en la calidad de la protección de la salud. Estas exigencias se dirigen a los sectores que no tienen acceso a los servicios que proveen las instituciones de seguridad social —a través de los centros de salud— y atienden la necesidad de redistribuir los insumos públicos en aras de que el sistema de salud opere bajo el principio de igualdad. Por consiguiente, introduce la necesidad de que la subsistencia del sistema de salud —así como los insumos que deba proveer para lograr la cobertura universal— siga las pautas en que se basan el resto de los sistemas de seguridad social para financiar los gastos, esto es, en la capacidad contributiva y redistribución del ingreso.[18]

En el entender del constituyente permanente que en 1982 discutía la elevación de la materia de salud a rango de derecho fundamental, la materia de salud es amplia, abarcando desde la prestación de servicios de atención médica, la prevención, la rehabilitación, la regulación de productos para el consumo humano ("alimentos, bebidas y medicamentos, estupefacientes y psicotrópicos"), la educación, el medio ambiente, la tecnología, el financiamiento de los servicios de salud, e inclusive la cultura en general.[19]

---

[16] Iniciativa Derecho a la Salud, Exposición de Motivos.

[17] Iniciativa Derecho…, *cit.*: "Este derecho es una vieja aspiración popular congruente con los propósitos de justicia social de nuestro régimen de convivencia y con los compromisos que en cuanto a derechos humanos, México ha asumido en la Organización de las Naciones Unidas y en la Organización de los Estados Americanos desde hace décadas".

[18] Madrazo Lajous, Alejandro, *op. cit.*, 2013, p. 3.

[19] Madrazo Lajous, Alejandro, *cit.*, p. 3: Al hacer un recuento de "la rica y vasta" legislación sanitaria que había producido el régimen, la Iniciativa menciona la incorporación de materias como "la prevención de invalidez y rehabilitación de los inválidos, disposición de órganos, tejidos y cadáveres; control de alimentos, bebidas y medicamentos, estupefacientes y psicotrópicos; protección de la salud de la niñez y de los ancianos; mejoramiento y cuidado del medio ambiente". Más adelante, la iniciativa menciona "sistemas de control de calidad de fármacos"; "medicina preventiva y educación para la salud" precisando el vínculo de éstas con la "comunicación masiva". Sostiene que la responsabilidad de la "custodia, restauración y mejoramiento" de la salud "está estrechamente vinculada a lo cultural". Iniciativa Derecho a la Salud. Por su parte, la intervención de la senadora Hoyos de Navarrete, en la presentación del dictamen ante la cámara de origen antes citado, alude, en términos amplios, al concepto de salud de la OMS: "Según la Organización Mundial de la Salud ésta se define

2. *Obligaciones positivas como base de la eficacia progresiva*

Uno de los rasgos distintivos de la protección a la salud que se desprenden del proceso legislativo, es la atribución de un papel activo y protagónico para el Estado. Desde el inicio, se plantea su eficacia como gradual y progresiva, pero materializada preponderantemente por la actividad estatal. En este sentido, la iniciativa reitera la percepción proveniente, originalmente, del sistema universal de protección de derechos[20] sobre el origen programático del derecho a la salud. Se determina que la progresividad es una de las características que conlleva la protección a la salud,[21] pues la provisión de servicios con cobertura universal e igualitaria no puede ser automática, pero tampoco inalcanzable. La Iniciativa lo señala explícitamente:

> Si bien la garantía social que proponemos, vendría a enriquecer el contenido programático de la Constitución de Querétaro, compendio supremo del proyecto nacional, sabemos que no implica que este derecho sea de cumplimiento automático; pero tampoco su efectividad es propósito ingenuo y por ello inalcanzable. Por el contrario, los recursos que el Estado y la sociedad destinan a la salud... muestran que es factible que en mediano plazo los mexicanos tengan acceso a servicios institucionales que contribuyan a la protección, restauración y mejoramiento de sus niveles de salud.

A la vez, dispone que debe existir una corresponsabilidad de la sociedad y de los individuos, que se traduce —de acuerdo con la iniciativa— en "la participación inteligente, informada, solidaria y activa de los interesados",[22] esto es, los titulares del derecho a la salud. Sin esta participación, continúa el texto, "no es posible que se conserve, recupere e incremente la salud". Como resultado, la responsabilidad de proteger a la salud la comparte el Estado con el resto de las personas: "...es una responsabilidad que comparten indisolublemente el Estado, la sociedad y los interesados". [23]

---

como el bienestar biológico, psicológico y social del individuo", y menciona "servicios", "alimentación suficiente", "condiciones ambientales". El diputado Viterbo Cortez Lobato, en su intervención, alude a la definición de salud de la OMS y señala explícitamente que "el concepto de salud es más amplio y abarca las condiciones físicas y mentales del sujeto y aspira a establecer el armónico equilibrio de todas sus manifestaciones en el medio social".

[20] Iniciativa Derecho a la Salud, Exposición de Motivos, *op. cit.*, 5, p. 8. Véase también Alston, Philip, *op. cit.,* p. 316.

[21] Iniciativa Derecho a la Salud, Exposición de Motivos.

[22] *Idem*.

[23] Existe un riesgo en señalar que los individuos tienen interés en ver su derecho a la salud protegido, cuando no son beneficiarios directos o indirectos de las instituciones de seguridad social. Los sectores de la sociedad que han sido históricamente marginados y excluidos de los mecanismos de protección institucional —que satisfacen sus necesidades de salud con mecanismos informales, tradicionales o a través de dádivas gubernamentales—, generalmente encuentran enormes dificultades para ejercer una participación inteligente, informada, solidaria y activa.

El riesgo es, entonces, que sean responsabilizados en caso de haber deficiencias en la protección a su salud, tomando en cuenta que son corresponsables en el ejercicio de este derecho. Seguir esa lógica puede justificar la inacción estatal, cuando la fuente de las omisiones en la cobertura de la atención

Cabe destacar que el papel del Estado no se limita a la prestación de servicios de salud. Los rubros de protección y mejoramiento fijados por la iniciativa remiten a la prevención y al fomento de los hábitos sanos, así como a la regulación de productos y actividades potencialmente nocivos para la salud. La prevención y el fomento son obligaciones que recaen en el ámbito operacional estatal. La amplitud de la protección de la salud, por consiguiente, incluye una gama amplia de actividades tales como la prestación de servicios de salud, la regulación de los productos farmacéuticos, la educación e información y el financiamiento.

Finalmente, la Iniciativa señala que existe un deber correlativo entre los poderes públicos en la protección de la salud: "…el carácter social de este derecho impone a los poderes públicos un deber correlativo al que consideramos se puede hacer frente, si existe solidaridad, responsabilidad pública, voluntad política y capacidad de ejecución. El sector público deberá poseer esos atributos para que el reiterado propósito de disponer de un Sistema Nacional de Salud, sea una realidad".[24]

Se puede hacer una crítica al lenguaje que elige el Ejecutivo Federal en la iniciativa. Los factores mencionados en el pasaje anterior de la iniciativa no representan el lenguaje del marco teórico de los derechos humanos actual. El uso de los factores que deben de nutrir el cumplimiento del "deber correlativo" en la iniciativa —solidaridad, responsabilidad, voluntad política, y capacidad de ejecución— abren la posibilidad de sostener que el Estado decide hasta qué punto garantiza el derecho, según considere las circunstancias y condiciones que enfrente. La voluntad política, sobre todo, debilita los mecanismos de rendición de cuentas y encubre arbitrariedad en la selección de las intervenciones gubernamentales para proteger el derecho a la salud, de acuerdo con factores subjetivos contingentes a cada administración.

3. *Efecto descentralizador: concurrencia entre la Federación y los estados*

La iniciativa reafirma la necesidad de descentralizar los recursos económicos, materiales y humanos, ya que el manejo centralizado pierde de vista las necesidades que puedan surgir en cada entidad federativa. De esta forma, el reconocimiento constitucional de la protección de la salud trasladó a los estados y municipios res-

provenga de fallas estructurales, que no han sido resueltas para evitar formas más complejas y profundas de discriminación sistémica. La población más vulnerable siempre se encuentra en una posición de sufrir efectos negativos, en la implementación de políticas públicas elaboradas con base en criterios neutros.

[24] El uso de los factores que deben de nutrir el cumplimiento del "deber correlativo" —solidaridad, responsabilidad, voluntad política, y capacidad de ejecución— abren, de nuevo, la posibilidad de sostener que el Estado decide hasta qué punto garantiza el derecho, según considere las circunstancias y condiciones que enfrente. Desgraciadamente, estos argumentos debilitan mecanismos de rendición de cuentas y pueden encubrir arbitrariedad en la selección de las intervenciones gubernamentales para proteger el derecho a la salud, de acuerdo con factores subjetivos contingentes a cada administración. La exigencia constitucional de compartir responsabilidades con las entidades federativas, a través de la concurrencia (que se estudia en la siguiente sección), necesariamente requiere de la acción conjunta de los distintos niveles del Estado. Como regla general, la Federación tiene un menor acercamiento con las particularidades de las poblaciones locales.

ponsabilidades y facultades monetarias, organizacionales y técnicas en materia de salud,[25] con el fin de hacer frente a los problemas específicos del contexto que se vive en cada entidad. La reforma tiene entonces un objetivo descentralizador, a través de la concurrencia competencial entre la Federación y las entidades federativas. De ahí que los estados y, en los casos que éstos así lo decidan, los municipios constituyen autoridades corresponsables —junto con la Federación— en la cobertura de la atención médica universal.

La concurrencia se presenta como parte de una reestructuración institucional y económica del sistema de salud para la atención de la población no derechohabiente y que no tienen la capacidad de asistir a sustitutos privados.[26] Como era de esperarse, esto significó que la cobertura ha resultado en una desigual cobertura en servicios de salud en las diferentes entidades federativas, debido a la insuficiencia presupuestal y a la infraestructura deficiente.[27] En la actualidad, persiste una desigualdad en el acceso a los servicios de salud, ocasionada, con frecuencia, por la ubicación geográfica, entre otros factores relacionados con la pertenencia a una "categoría sospechosa".[28]

La exigencia constitucional de compartir responsabilidades con las entidades federativas, a través de la concurrencia (que se estudia en la siguiente sección), necesariamente, requiere de la acción conjunta de los distintos niveles del Estado. Como regla general, la Federación tiene un menor acercamiento con las particularidades de las poblaciones locales.

III. La dicotomía tradicional de los deberes del Estado frente a la protección judicial a la salud

El establecimiento de los dos Pactos que conforman la Carta Internacional de los Derechos Humanos[29] separó dos agendas que se traducen en actitudes contrapuestas por parte del Estado. El primero de los Pactos tradicionalmente se entiende que

[25] López-Arellano, Olivia *et al.*, *La polarización de la política en salud en México*, Río de Janeiro, Cad. Saúde Pública, vol. 17, núm. 1, enero-febrero de 2001, p. 45.

[26] *Ibidem*, p. 46.

[27] López-Arellano, Olivia, *op. cit*. El trabajo presenta una revisión más completa del proceso descentralizador, incluyendo el estudio de las deficiencias que persisten y los retos que enfrentan las instituciones de salud locales. Véase también Fajardo-Dolci, Germán *et al.*, "Acceso efectivo a los servicios de salud: operacionalizando la cobertura universal en salud", México, *Salud Pública de México*, vol. 57, núm. 2, marzo-abril de 2015.

[28] Para una descripción más detallada de las distintas categorías sospechosas bajo las cuales existen motivos prohibidos de discriminación (en cualquiera de sus variantes: formal, sustantiva, sistémica, entre otras), véase *Observación General 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales* (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009.

[29] Compuesta por la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

obliga al Estado a no intervenir u organizarse de tal forma que infrinja la esfera privada del individuo y violente derechos civiles y políticos. La decisión se explica con frecuencia como resultante de bagajes ideológicos. La distinción entre dos tipos de derechos consagrados en pactos diferenciados, surge de la idea que es necesario sostener un mercado libre y evitar que sea distorsionado por intervenciones estatales a gran escala —en su mayoría entendidas por un liberalismo económico como "arbitrarias"— en asuntos internos económicos y políticos.[30] Generalmente hablando, las razones que forjaron la elaboración de dos Pactos distintos instaura la idea tradicional que los derechos "jurídicos" son, en realidad, los civiles y políticos. Así, el procedimiento para reclamar su incumplimiento corresponde a la sede judicial. La Organización de las Naciones Unidas concluyó, en su momento, que, debido a las diferencias entre los procesos de implementación y los mecanismos para acceder a la justicia, lo más lógico y conveniente era formular dos Pactos separados.[31]

1. *La capacidad de los jueces en la protección del derecho a la salud*

La mayor parte de los países han tomado una posición más moderada de esta distinción discreta entre tipos de derechos. En este sentido, el derecho a la salud ha sido uno de los derechos que mayor auge ha tenido desde la creación del PIDESC. Gran parte de los litigios vinculados a los DESC que se han llevado en el llamado "Sur Global", corresponden a la defensa del derecho a la salud. Además, algunos Estados han emprendido reformas a sus sistemas de salud a iniciativa gubernamental fincadas en la idea que la salud debe tutelarse como un derecho universal (como es el caso de México); o bien, como resultado de los casos llevados ante los tribunales que evidencian violaciones generalizadas a este derecho producidas por arreglos estructurales. Las reformas han tenido por objeto eliminar la discriminación en el acceso y sustento económico de los servicios de salud —primordialmente, por la segregación entre quienes contribuyen y quienes no—, como es el caso de Colombia.[32]

La posición intermedia suele suponer que los Estados Parte del PIDESC deben ir más lejos y defender los derechos que otorga en el constitucionalismo nacional, crear disposiciones administrativas y legislativas que validen explícitamente ciertos DESC como derechos humanos reconocidos internacionalmente y, por último,

---

[30] Al tomar la decisión de emitir un documento vinculante y someterlo a la firma de los diferentes Estados, los gobiernos occidentales se negaron a redactar un solo pacto que incluyera derechos de índole civil, política, social, económica y cultural. Véase Alston, Philip, *op. cit.*, pp. 281 y 282.

[31] *Ibidem*, p. 7.

[32] Posterior a la sentencia estructural T-760 en materia de acceso a los servicios de salud. Para un estudio más completo de los factores que llevaron a la sentencia estructural y los retos e impactos de su implementación, véase Uprimny, Rodrigo *et al.*, *Aciertos e insuficiencias de la Sentencia T-760 de 2008: implicaciones para el derecho a la salud en Colombia*, Observatorio de la Seguridad Social, vol. 7 (18): 12-16; Ely Yamin, Alicia *et al.*, "Judicial Protection of the Right to Health in Colombia: from Social Demands to Individual Claims to Public Debates (La protección judicial del derecho a la salud en Colombia: de demandas sociales a litigios individuales a debates públicos)", *Hastings International and Comparative Law Review*, vol. 33 (2): 101-129, 2010 y Lamprea, Everaldo, *Derechos en la práctica. Políticas de salud, litigio y cortes en Colombia (1994-2014)*, Bogotá, Uniandes.

proporcionar medios efectivos para obtener las reparaciones adecuadas para los individuos que alegan la violación de estos derechos.[33] Sin embargo, aún subsisten los debates teóricos sobre la "factibilidad" de que el derecho a la salud sea justiciable.[34] Con frecuencia —y no sin algo de razón—,[35] se objeta que los juzgadores sean la instancia adecuada para interceder en la protección del derecho individual, más allá de haber sido obstaculizado el acceso a los servicios de salud de una persona en la forma de una "distinción, exclusión o restricción… basada en los motivos prohibidos de discriminación".[36] Esto es, se cuestiona la competencia técnica y la legitimidad política de la sede judicial para tomar decisiones que afectan las políticas públicas que absorben recursos públicos de forma significativa.

Este debate, generalmente, se da entre las y los que perciben a los derechos sociales y económicos como correlativos a las obligaciones legislativas y administrativas del Estado —excepcionalmente exigibles ante un tribunal—, y los que consideran que estos derechos deben tener el mismo estatus que los civiles y políticos. La primera postura refleja un escepticismo ante la capacidad de los jueces para entrar al fondo de la falta de cumplimiento de las responsabilidades que competen a los gobiernos,[37] ya que frecuentemente involucran a los jueces en asuntos de inversión y redistribución del gasto público.[38]

Los jueces que tienen un enfoque de derechos amplio, fallan en contra del Estado cuando se trata de reclamaciones sobre el derecho a la salud —y, sobre los DESC, en general—. Además, incluyen remedios "fuertes" en sus sentencias[39] que

---

33 Alston, Philip, *op. cit.*, p. 277.

34 Yamin, Alicia Ely *et al.* (coords.), *La lucha por los derechos de la salud. ¿Puede la justicia ser una herramienta de cambio?*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2013, p. 15.

35 Para consultar los trabajos que han evidenciado cómo los litigios en ciertos contextos han profundizado las desigualdades en el derecho a la salud, véase Motta Ferraz, Octavio Luiz, "The Right to Health in the Courts of Brazil: Worsening Health Inequities (El derecho a la salud en las Cortes de Brasil: empeorando las desigualdades en salud)", *Health and Human Rights Journal*, 11(2): 33-45; Bergallo, Paola, "Courts and Social Change: Lessons from the Struggle to Universalize Access to HIV/AIDS Treatment in Argentina (Las Cortes y el cambio social: lecciones de la lucha por universalizar el acceso al tratamiento de VIH/SIDA en Argentina)", *Texas Law Review* 89, 2011 y Portugal Gouvea, Carlos, "Social Rights against the Poor (Derechos sociales contra los pobres)", *Vienna Journal on International Constitutional Law*, vol. 7, 4/2013, pp. 454-475. Disponible en: *https://www.law.yale.edu/system/files/documents/pdf/sela/SELA11_Gouvea_CV_Eng_20110519.pdf*, última consulta: 26 de junio de 2016.

36 Observación General 20, *op. cit.*, p. 3: "Cabe señalar que por discriminación se entiende toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferente que directa o indirectamente se base en los motivos prohibidos de discriminación y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos reconocidos en el Pacto".

37 Abramovich, Víctor *et al.*, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, pp. 37-47, 2002, el cual integra un estudio sobre las diversas fuentes jurídicas y doctrinales que defienden la exigibilidad judicial de los derechos sociales.

38 Neier, Aryeh, "Social and Economic Rights: A Critique (Los derechos sociales y económicos: una crítica)", *Human Rights Brief*, vol. 13, Iss. 2, 2006, Art. 1, pp. 1 y 2.

39 Rodríguez Garavito, César *et al.*, *Juicio a la exclusión. El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el sur global*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, pp. 212 y 213. Sobre las diferentes vías que pueden tomar los jueces para hacer exigibles los derechos sociales, véase Tushnet, Mark, Courts, Weak, *Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law (Tribunales débiles,*

deben cumplir los Estados para reparar el daño y realizar los cambios estructurales necesarios para asegurar el acceso de las personas a la protección de la salud. Estos jueces son aplaudidos o criticados por incurrir en activismo judicial.[40]

La concepción tradicional de la separación de poderes sostiene que los jueces no cuentan con orígenes democráticos, por lo que no deben incurrir en las decisiones que impliquen la elaboración de políticas públicas y el gasto del ingreso público; estas decisiones, se arguye, deben ser tomadas por una mayoría electa democráticamente.[41] Además, se sostiene con frecuencia, los jueces no tienen la competencia técnica para asignar recursos eficientemente.[42] Este último argumento aparece en la mayor parte de las críticas a los esfuerzos por denunciar las violaciones y acceder a la justicia a través de los órganos jurisdiccionales.

En el segundo y más reciente debate, ya no se trata de un encuentro entre objeciones a la justiciabilidad del derecho a la salud por su naturaleza social, ni tampoco sobre la legitimidad y capacidad de los tribunales para protegerlo. El núcleo de la discusión se refiere a si es deseable la protección judicial al derecho a la salud, según sea la naturaleza de los litigios.[43] La intervención judicial será deseable, siempre y cuando no se profundicen las desigualdades que existen con relación a la protección de la salud. Los derechos que se hacen exigibles para permitir el acceso de los grupos más privilegiados a los medicamentos y tratamientos más costosos —a expensas de los fondos públicos— no conllevan a un mejor desempeño en las políticas de salud, y tienden a invisibilizar los reclamos de la población más vulnerable.[44]

Cuando los jueces refuerzan el contenido de las obligaciones estatales, al llamar a los gobiernos a rendir cuentas y garantizar el derecho a la salud, ello implica que los jueces sean quienes dotan de contenido a los remedios exigidos. Por ejemplo, el juez puede pedir a las instituciones públicas de salud que revisen la asignación de los recursos destinados a los servicios que fueron negados o que no están disponibles pero son vitales para la protección a la salud de una persona, o bien que justifiquen la ausencia de los recursos necesarios para la protección de la salud en ciertas circunstancias.[45] Sin embargo, los órganos jurisdiccionales no serían quienes determinan la cantidad de recursos o el presupuesto que debe destinarse a los diferentes servicios de salud.

---

derechos fuertes: el control judicial y los derechos de bienestar social en el derecho constitucional comparado), Princeton, Princeton University Press, 2009.

[40] Langford, Malcolm, "The Justiciability of Social Rights: from Practice to Theory (La justiciabilidad de los derechos sociales: de la práctica a la teoría)", en *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law (La jurisprudencia de los derechos sociales: patrones emergentes en el derecho internacional comparado)*, Nueva York, Cambridge University Press, 2009.

[41] Neier, Aryeh, *op. cit.*, p. 38.

[42] Portugal Gouvea, Carlos, *op. cit.*, p. 469.

[43] Yamin, Alicia Ely, *op. cit.*, p. 17.

[44] Motta Ferraz, Octavio Luiz, *Brasil: desigualdades en salud, derechos y tribunales. El impacto social de la judicialización de la salud*, en Yamin, Alicia Ely *et al.* (coords.), *La lucha por los derechos de la salud. ¿Puede la justicia ser una herramienta de cambio?*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2013.

[45] Un ejemplo de ello es el Amparo en Revisión 278/2014 resuelto por la SCJN, que analizaremos en el último apartado.

El debate, no obstante, ha comenzado a desplazarse hacia el análisis del proceso que debe seguir la implementación de los fallos judiciales y el rol que deben tomar los jueces para lograr que las sentencias repercutan en cambios institucionales que prevengan futuras violaciones. La literatura reciente sugiere mecanismos judiciales basados en el diálogo que refuercen y, en ciertos casos, desbloqueen el actuar de la administración pública.[46] Esto significa que los jueces pueden dar seguimiento a la implementación de la sentencia, sin necesidad de sustituir la función que, conforme al principio de separación de poderes, corresponde al Poder Ejecutivo la repartición del gasto público, así como la elaboración y aplicación de las políticas en salud. Por ende, la intervención judicial que "fomenta la acción comunicativa, dirigida a solucionar problemas",[47] fomenta la rendición de cuentas "horizontal",[48] misma que se ejerce entre los poderes del Estado.

La justicia que entabla y promueve el diálogo entre las partes interesadas o afectadas por el litigio es parte de un proceso inclusivo, que permite la participación ciudadana en la edificación de las políticas de salud. Se trata de que, como resultado del fallo, las personas que buscan justicia, las instituciones que violentaron el derecho a la salud, la sociedad civil especializada (entre otros), formen parte de un proceso "dialógico",[49] facilitado por el órgano jurisdiccional.[50] Además, la exigibilidad del derecho a la salud por la vía judicial abre la posibilidad de despertar a los poderes públicos para que revisen de qué manera las fallas en las instituciones de salud que se reclaman, representan problemas sistémicos cuyos efectos negativos trastocan con mayor intensidad a los sectores más desfavorecidos.

La evidencia recabada por distintos expertos arroja la posibilidad de enfrentar litigios y sentencias que tiendan a propiciar medidas regresivas e inequitativas,[51] también existen fallos que tienen la capacidad de engendrar cambios redistributivos y democráticos. Las tendencias doctrinales más recientes, que apoyan un tipo de intervención judicial basada en el diálogo interinstitucional, no pretenden ignorar que

---

[46] Rodríguez Garavito, César, *op. cit.*, p. 44. El término acuñado por los autores de esta obra se denomina como el *efecto desbloqueador*, cuyo resultado es "romper con la inercia institucional y provocar la actuación del Poder Ejecutivo", a través de la implementación de la sentencia emitida por el Tribunal.

[47] *Ibidem*, p. 228.

[48] O'Donnell, Guillermo, "Horizontal Accountability in New Democracies (La rendición de cuentas horizontal en democracias nuevas)", en Schedler, Andreas *et al.* (eds.), *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies (El Estado autorrestrictivo: poder y rendición de cuentas en nuevas democracias)*, Boulder, Lynne Rienner, 1999.

[49] Gargarella, Roberto, "Justicia dialógica en la ejecución de los derechos sociales. Algunos argumentos de partida", en *La lucha por los derechos de la salud*, p. 293.

[50] Gargarella, Roberto, *op. cit.* Es importante mencionar que esta forma de hacer valer el derecho a la salud por los órganos jurisdiccionales no es ajena a nuestro país, aun cuando la exigibilidad de los derechos sociales (incluido el de la salud) resta por fortalecerse. En 2008, la Corte estableció un procedimiento de audiencias y debates públicos, como resultado de las acciones de inconstitucionalidad 146/2007 y 147/2007, que buscaban invalidar las reformas y adiciones al Código Penal y a la Ley de Salud para el Distrito Federal que despenalizaban el aborto hasta la décimo segunda semana de gestación.

[51] *Ibidem*, p. 35.

existen vías alternativas para señalar las deficiencias en el andamiaje institucional para el suministro de bienes y servicios destinados a proteger la salud.

Lo cierto es que no deja de ser imperativo retomar el discurso que promueve la exigibilidad del cumplimiento del derecho a la salud ante los tribunales, pues la valorización que concede un estatus superior a los derechos civiles y políticos, clasificándolos como derechos subjetivos con la capacidad de ser justiciables, falla en tomar en cuenta las desigualdades materiales, así como la marginación y exclusión sistémica de bienes públicos que informan patrones altamente arraigados de discriminación y desigualdad. Pero, sobre todo, la justiciabilidad del derecho a la salud —y los demás DESC— es deseable porque sólo existen distinciones útiles y reales entre las obligaciones que el Estado debe ejercer para lograr el goce y acceso a cada derecho, y no entre los derechos mismos.[52] La realización de cada derecho requiere del cumplimiento de distintos deberes, que implican formas de actuación gubernamental distintas.

La aseveración simplista de que cada derecho —según el conjunto al que pertenezca— acarrea un solo tipo de obligación correlativa no es viable.[53] ¿Acaso los derechos civiles y políticos son realizables de manera inmediata y no imponen erogaciones de recursos públicos *escasos*?

La clasificación tradicional de los derechos falla en ver que todos los derechos requieren de acción positiva y negativa por parte de los Estados. En otras palabras, la realización del derecho a la salud no depende ni más ni menos de acciones positivas estatales que el derecho a la propiedad privada.[54]

El Estado mexicano protege la propiedad privada a través de leyes que prohíben su actuación (interferencia) arbitraria: esto es, se auto-restringe a través de obligaciones negativas. Pero también debe proveer los mecanismos que den seguridad jurídica a propietarios y a terceros.

El Estado invierte recursos materiales, financieros y humanos que se materializan en el establecimiento de un Registro Público de la Propiedad, por ejemplo, para la protección del derecho a la propiedad.

La introducción de una tipología obligacional cuatripartita, que aplica a todos los derechos humanos —independientemente del Pacto (o instrumento jurídico) al que pertenezcan— a raíz de la reforma constitucional de 2011, es una herramienta importante para el acceso a la justicia en casos que involucren la vulneración del derecho a la salud. La Constitución federal no habla de hacer o no hacer —deberes positivos frente a negativos—, sino que sofistica el entendimiento de las obligaciones del Estado a través de cuatro categorías que no responden a la dicotomía tradicional, sino que la derriban: promover, respetar, proteger y garantizar.[55]

---

[52] Shue, Henry, *Basic Rights: Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy (Derechos básicos: subsistencia, opulencia, y la política exterior estadounidense)*, Princeton, Princeton University Press, 1996, pp. 52 y 53.

[53] *Idem*.

[54] *Ibidem*, p. 45.

[55] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917, artículo 1o., tercer párrafo adicionado, reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011.

2. *La reforma constitucional de 2011: ¿un nuevo paradigma para la exigibilidad del derecho a la salud?*

Los casos vinculados al derecho a la salud de mayor relevancia en México para el debate teórico sobre la participación jurisdiccional en temas de redistribución, que se han promovido en los últimos diez años, se distinguen por el reconocimiento de la exigibilidad del derecho a la salud. No obstante, las sentencias ambiciosas que logren repercutir en la mejora de la política en salud mediante criterios igualitarios, universales y lograr la eliminación del estigma que caracteriza la incapacidad contributiva, aún escasean en el Poder Judicial mexicano. En este sentido, los casos que otorgan el contenido más fuerte al derecho a la salud en México no han tenido el suficiente impacto como para generar la coordinación interinstitucional que conllevan las modificaciones en la estructura que producen violaciones sistémicas, aunque los criterios en que se basen las políticas públicas parezcan neutros.

Aunado a lo anterior, el litigio en materia del derecho a la salud, no ha alcanzado los niveles que se han registrado en otros países que sí experimentaron modificaciones estructurales a raíz de la intervención judicial.[56] Así, los límites impuestos a los remedios de los reclamos individuales que caracterizan el juicio de amparo en México —a saber: la Fórmula Otero y la ausencia de interés simple— dificultan la posibilidad de provocar, por vía jurisdiccional, un análisis sobre las violaciones sistémicas y los arreglos institucionales que impiden que la tutela al derecho a la salud sea eficaz. Además, el carácter esporádico del litigio sobre el derecho a la salud —en parte, quizá, en función de lo limitado que puede ser su impacto dada la Fórmula Otero— contribuye a que el derecho a la salud en México no trascienda del todo la posición tradicional que aún relega la materialización de los DESC a la arena de los poderes políticos.

Sin embargo, el propio ordenamiento constitucional ya incorporó como pieza central un lenguaje que claramente rompe con la noción clásica del derecho a la salud como uno de realización progresiva o como pauta programática, que sólo obliga a los Estados hasta el máximo de los recursos disponibles conforme al buen juicio de las autoridades legislativas o administrativas.[57] La reforma constitucional en materia de derechos humanos y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sobre el control difuso constitucional introducen un paradigma distinto a la protección de la salud. El caso Radilla Pacheco[58] resuelto por la Corte,

---

[56] Algunos ejemplos son Colombia y Argentina.

[57] Las principales disposiciones que obligan a los Estados hasta el máximo de los recursos disponibles derivan del artículo 2 del PIDESC y el 26 de la CADH. No obstante, el Comité DESC ha delimitado el criterio de progresividad, al imponer ciertas condiciones que los Estados deben cumplir al justificar un incumplimiento por la ausencia de recursos disponibles. Véase *Observación General 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes* (párrafo 1, artículo 2 del Pacto), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (Quinto periodo de sesiones, 1990), U.N. Doc. E/1991/23 (1990).

[58] Caso Rosendo Radilla Pacheco, Expediente Varios 912/2010, SCJN. Resolución dictada por el Tribunal en Pleno el 14 de julio de 2011, Ministra Ponente Margarita Beatriz Luna Ramos. Disponible en: *http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/engrosepdf_sentenciarelevante/RADILLA%20VARIOS%20912-2010.pdf*, última consulta: 27 de junio de 2016.

implicó un viraje desde un sistema de control concentrado constitucional hacia uno de control difuso.[59]

Igualmente, la reforma al texto constitucional de junio de 2011 dio lugar a la Contradicción de Tesis 293/2011,[60] mediante la cual la SCJN establece que las disposiciones en materia de derechos humanos que contengan los tratados internacionales, tienen rango constitucional. Además, la reforma encamina el reconocimiento por parte de la Corte de que las normas de derechos humanos, "independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos", sino que debe aplicarse aquella que ofrece la mayor protección a la persona, obedeciendo al principio *pro persona*.

Los cambios introducidos por la reforma son relevantes para el derecho a la salud por dos razones. La primera razón emana del cambio en el paradigma sobre la jerarquía normativa que existía entre normas referentes a los derechos humanos, previo a la reforma. Al inicio del trabajo se exponen las fuentes principales del derecho a la salud, siendo la más extensa el artículo 12 del PIDESC. Cabe mencionar que el órgano encargado de vigilar el cumplimiento de este tratado —el Comité DESC— ha desarrollado la doctrina más completa y autorizada[61] sobre el alcance de las obligaciones que emanan del derecho a la salud comprendido en el Pacto. En segundo lugar, permite que mediante el control difuso, este derecho pueda ser protegido no sólo por el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte, sino también por jueces federales, locales o administrativos si alguna ley o disposición va en contra de él.[62]

IV. La interpretación judicial en México y el derecho a la salud: tres casos que trazan algún progreso

La interpretación del derecho a la salud en México ha sido heterogénea, en su mayor parte. No ha habido un movimiento masivo por la demanda de acceder a servicios

[59] Anteriormente existían dos tesis (Tesis de jurisprudencia P./J. 73/99 y la P./J. 74/99 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) que prohibían el control difuso. Éstas señalan que el control judicial de la Constitución es atribución exclusiva del Poder Judicial de la Federación y que el control difuso de la constitucionalidad de normas generales no está autorizado por el artículo 133 de la Constitución. Esto aseguraba que la SCJN fuera el único órgano que pudiera estimar la constitucionalidad de una norma.

[60] Contradicción de Tesis 293/2011, "SCJN determina que las normas sobre derechos humanos contenidas en Tratados Internacionales tienen rango constitucional". Disponible en: *http://www2.scjn.gob.mx/asuntosrelevantes/pagina/seguimientoasuntosrelevantespub.aspx?id=129659&seguimientoid=556*, última consulta: 26 de junio de 2016.

[61] Aunque las Observaciones Generales que elabora el Comité DESC —o cualquier órgano de vigilancia que emana de la creación de un tratado— sean de carácter recomendatorio (o derecho suave), forman parte del sistema universal de protección de derechos y constituyen la doctrina más autorizada sobre el alcance de los derechos y obligaciones contenidos en el Pacto.

[62] Madrazo Lajous, Alejandro, *op. cit.*, p. 29.

y bienes vinculados a la atención de la salud[63] (como medicamentos y tratamientos específicos), soslayando las deficiencias del sistema de salud. Aunque existen ciertos elementos en común, seleccionamos tres casos que presentan aciertos y avances en la eficacia y exigibilidad de este derecho. Se trata de los siguientes casos: Amparo 1157/2007-II (el caso Mini Numa), Amparo en Revisión 315/2010 (el caso "Balderas Woolrich") y Amparo en Revisión 378/2014 (el caso "Pabellón 13"), los dos últimos resueltos por la Corte.

Los tres casos presentan un avance cronológico distinto en la percepción de los juzgadores con respecto a la naturaleza del derecho a la salud. Los tres exponen situaciones en las que permean diversas causas de impedimento al goce efectivo del derecho a la salud, entre las que se encuentran formas de discriminación indirectas, redistribución como forma de reconocimiento a la interseccionalidad entre la marginación socioeconómica, la ausencia de protección frente a las acciones de terceros que sean dañinas a la salud, y, finalmente, la inobservancia de las obligaciones referentes a no hacer cuando la actividad del Estado es regresiva para la protección de la salud. Cada caso expone la diferenciación entre los beneficios y las cargas que existen entre distintos miembros de la sociedad en el derecho a la salud.

Además, los casos son seleccionados por los efectos simbólicos que continúan surtiendo efecto, a pesar de los (escasos) resultados materiales que surgen una vez concluida la fase de la implementación.[64] De acuerdo con la teoría constructivista,[65] los símbolos y discurso jurídicos que emanan de los fallos judiciales resultan útiles para reformular las expectativas de las personas sobre el ejercicio de sus derechos

---

[63] El Amparo en Revisión 2231/1997 es un ejemplo de un litigio utilizado para hacer exigible un tratamiento como esencial para el goce del derecho a la salud. Otras formas de hacer valer la exigibilidad de este derecho se han dado por la vía del derecho a la no discriminación: el Amparo en Revisión 2543/1998 y el Amparo en Revisión 259/2005 ejemplifican el uso de la justicia para exigir el ejercicio del derecho a la salud sin discriminación.

[64] Rodríguez Garavito, César, "Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America (Más allá de la sala del Tribunal: el impacto del activismo judicial sobre los derechos socioeconómicos en Latinoamérica)", *Texas Law Review*, vol. 89: 1669, p. 1678.

[65] La mayor parte de los estudios en torno al impacto de las resoluciones judiciales en el cambio social pueden ser divididos en dos grupos distintos que tienen posturas más o menos optimistas sobre los efectos y la naturaleza de los mismos. Primero, encontramos a los autores de corte positivista que miden el impacto material distinguible que deriva de fallos paradigmáticos. La obra que mejor representa esa postura es *The Hollow Hope (La esperanza vacía)*, de Gerald Rosenberg, que estudia, principalmente, los efectos de la decisión histórica *Brown vs. Board of Education*, emitida por la Suprema Corte de Estados Unidos.

En segundo lugar, se encuentran las posturas constructivistas que perciben al derecho, incluyendo las decisiones judiciales, como normas formales que moldean el comportamiento y la percepción de distintos actores sociales. Además, argumentan que los símbolos que emanan de dichos fallos repercuten en las convenciones sociales, forjando la conciencia de los derechos. La obra clásica es de Michael W. McCann, un estudio sobre el movimiento por la igualdad en la remuneración laboral entre hombres y mujeres en Estados Unidos. La cita completa se encuentra en la siguiente nota al pie. Para una revisión exhaustiva sobre las características esenciales que representan cada postura. Véase Rosenberg, Gerald, "Positivism, Interpretivism, and the Study of Law (Positivismo, interpretativismo, y el estudio del derecho)", *Law & Social Inquiry* 435 (1996) y McCann, Michael W., "Causal *vs.* Constitutive Explanations (or, On the Difficulty of Being so Positive…) (Explicaciones causales contra explicaciones constitutivas [o, sobre las dificultades de ser tan positivista])", *Law & Social Inquiry* 457, 1996.

en el futuro.[66] Las injusticias dejan de ser vistas como circunstanciales, y comienzan a desenvolverse como nuevas aspiraciones que surgen a la luz de nuevos derechos *descubiertos*, que antes no habían sido reconocidos o ejercidos.[67] Como parte de este proceso dinámico, los fallos pueden tener el efecto de dar legitimación a la visión del mundo de las personas que denuncian injusticias en el litigio.[68]

De acuerdo con la misma teoría, las sentencias tienen la capacidad de generar transformaciones en las relaciones sociales —incluyendo entre ciudadanos e instituciones—, ya que pueden alterar las percepciones de diversos actores: las víctimas que reclaman actos violatorios, los funcionarios públicos, la sociedad civil, entre otros. El caso de la comunidad Mini Numa[69] —una comunidad Na Savi (mixteca) en la zona de la Montaña de Guerrero, una de las más pobres del país— fungió como el despertador sobre la necesidad de hacer exigible el derecho a la salud para abordar las violaciones generalizadas a los derechos sociales, en general.

El amparo presentando ante el juez séptimo de distrito del estado de Guerrero pretendía hacer justiciable el derecho a la salud contenido en el artículo 4o. constitucional no de forma individualizada, ya que los quejosos —integrantes de la comunidad— alegaban la titularidad del derecho a la salud por parte de la comunidad, a través del pedimento de la construcción de una unidad de salud. Siendo que las y los pobladores de Mini Numa enfrentan una de las formas de pobreza más crudas y extremas que se presencian en el país, la ausencia de la unidad de salud ponía en riesgo su vida y su salud. Los habitantes debían desplazarse a pie, lo que llega a tomar hasta una hora y media a la cabecera municipal para recibir una atención médica, de por sí deficiente.[70] Como resultado, de las condiciones de marginación que padece la comunidad entera, los quejosos demandan a través del juicio de amparo, la representación y la protección del derecho a la salud de toda la comunidad. En el caso de Mini Numa, se determina que no es posible otorgar reconocimiento a la

---

66 McCann, Michael W., *Rights at Work. Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization (Los derechos operando. Reformas en torno a la igualdad en la remuneración y la política de la movilización jurídica)*, Chicago, University of Chicago Press, 1994.

67 *Ibidem*, p. 7.

68 Sin embargo, el litigio como herramienta para generar cambios sociales también puede tener desventajas. Una de ellas se encuentra en el riesgo que, de perderse el litigio, se desarticulen movimientos sociales con capacidad transformadora, o bien, voltear la opinión pública en contra de la postura de los litigantes (víctimas). Véase Albiston, Catherine, "The Dark Side of Litigation as a Social Movement Tactic (El lado oscuro del litigio como táctica de los movimientos sociales)", *Iowa Law Bulletin*, 2011. Disponible en: *http://ilr.law.uiowa.edu/files/ilr.law.uiowa.edu/files/ILRB_96_Albiston.pdf*, última consulta: 28 de junio de 2016.

69 Para más información, se puede acudir al portal electrónico del Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollán, quien apoyó y acompañó a la comunidad durante el proceso. Disponible en: *www.tlachinollan.org*.

70 Sentencia de amparo 1157/2007-II, p. 104: "…cuando sus enfermos se encontraban delicados de salud, acudían a Metlatónoc para ser atendidos por el médico responsable; empero la mayoría de las ocasiones, la clínica se encontraba cerrada o bien, si estaba abierta no alcanzaban turno a través de una ficha o si alcanzaban, su turno llegaba después de las tres de la tarde, por lo que el doctor encargado les negaba la atención, en razón de que era su hora de salida…".

totalidad de la comunidad sobre las presuntas violaciones al derecho a la salud.[71] El juez se basa en el principio de instancia de parte agraviada para concluir que el carácter "inminentemente individualista" del juicio de amparo implica que su función se agota en la protección de la persona que lo solicita, si demuestra que ha sufrido un agravio personal y directo.

La Fórmula Otero hace que el juicio de amparo sea, principalmente, de naturaleza "individualista". Como consecuencia, otorga la protección reclamada, únicamente, a la persona, o grupo de personas que lo solicita.[72] El juez, en el caso Mini Numa, reafirma la obligación estatal de construir la unidad de salud, que tendría efectos para el derecho a la salud de los habitantes de la comunidad. Los reclamantes en el caso sólo era un grupo limitado de personas: el delegado municipal y otros miembros del Comité de Salud de la Comunidad de Mini Numa.[73] Sin embargo, persiste la desorientación conceptual respecto a la tipología del derecho a la salud, ya que la argumentación judicial continúa refiriéndose al derecho a la salud como un derecho programático y prestacional.[74] A pesar de ello, concluye que existió una vulneración al derecho a la salud, al inferir que el sistema de prestaciones debe cumplir con tres funciones fundamentales: universalidad, equidad y calidad.[75]

La concesión de un bien indivisible con consecuencias positivas para los accionantes y el resto de la comunidad de Mini Numa, se distingue de la sentencia emitida por la Corte en el caso Balderas Woolrich. En este caso, la Corte proporciona un robusto sentido de la necesidad de hacer exigible el derecho a la salud, pero no concede las medidas solicitadas para la protección de su derecho, ya que no es posible en el caso hallar remedios que le permitan a esta Corte restablecer los derechos del quejoso mediante la Fórmula Otero, que requiere el juicio de amparo. Sin embargo, el caso destaca por la exigibilidad del derecho a la salud por la actuación del Estado que desprotege a las personas frente a terceros, alejándose de la vieja tipología que asigna al derecho a la salud el rol de directriz para la elaboración de la política sanitaria.

El quejoso, Balderas Woolrich, alega que la reforma y derogación de los artículos 301, 308, 308 bis, 309 y 309 bis de la Ley General de Salud, que regulaban y determinaban los límites de la publicidad utilizada por la industria tabacalera, vulneran el artículo 4o. de la Constitución.[76] De esta manera, un "vacío legal tiene como resultado la colocación de anuncios publicitarios con características que podrían

---

71 *Ibidem*, p. 20. El juez basa la negación del reconocimiento a toda la comunidad para los fines del juicio de amparo en la fracción I del artículo 107 de la CPEUM.

72 Acuña, Juan Manuel, "El caso Mini Numa. Nuevos rumbos para la protección de los derechos sociales a través del juicio de amparo en México", en González Oropeza, Manuel *et al.* (coords.), *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, t. I, p. 43.

73 Sentencia de Amparo 1157/2007-II, p. 17.

74 Gutiérrez Rivas, Rodrigo *et al.*, "El caso 'Mini Numa': un litigio estratégico para la justiciabilidad de los derechos sociales y la no discriminación en México", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 251, enero-junio de 2009, p. 104.

75 *Ibidem*, p. 64.

76 Sentencia de Amparo en Revisión 315/2010.

inducir a una persona a ser consumidor de tabaco en perjuicio de su salud".[77] Lo último se debe a que el contenido de la publicidad permitiría relacionar el consumo de tabaco con prácticas y comportamientos que manifiestan bienestar y salud. Los ciudadanos, en estos casos, quedan expuestos a la desinformación que proporcionen dichas empresas, sin que ésta sea "clara y exacta sobre los daños que ocasiona el consumo del tabaco".[78] Se determina mediante la sentencia emitida por la Corte, que las modificaciones legislativas representan una regresión[79] y los agravios presentados por el quejoso, concluye la Corte, son fundados.[80]

La sentencia rompe con la dicotomía clásica y determina que la omisión estatal de proteger la salud de las personas frente a las acciones de los terceros es violatoria del derecho a la salud. La propia Corte asevera que el derecho a la salud —protegido por la Constitución federal y por los tratados internacionales— impone al Estado obligaciones negativas. La obligación de proteger, por ejemplo, incluye el diseño de instituciones que eviten que los individuos e industrias con intereses deban ser quienes se obligan a evitar daños.[81] Como menciona el filósofo canadiense, Henry Shue, esto generaría expectativas irreales en los individuos[82] y la protección del derecho a la salud dependería de actitudes inesperadas.

De esta forma, la Corte anuncia que dichas obligaciones, en este caso de "no hacer", responden a que el Estado "se abstenga de dañar la salud y evite las conductas de los terceros que permitan ese daño".[83] Aún antes de la reforma constitucional de 2011, la Corte se basa en los criterios emitidos por instancias internacionales como el Comité DESC,[84] particularmente la Observación General 14, el documento internacional más completo y autorizado sobre el contenido del derecho a la salud en el PIDESC. Determina que, de acuerdo con la Observación General 14, los Estados deben cumplir con obligaciones inmediatas. Éstas deben ir dirigidas a la toma de las medidas que aseguren la plena realización del derecho a la salud.[85]

Por último, el caso "Pabellón 13" resulta una sentencia paradigmática para la justiciabilidad de los DESC, en general, en nuestro país, ya que la justicia distributiva para garantizar el derecho a la salud deja de ser una cuestión abstracta, que queda al arbitrio de los Estados sin necesidad de justificarse. En el caso los quejosos reclaman que las autoridades responsables violaron el derecho a la salud, ya que fallaron en destinar el máximo de los recursos que disponen para la ejecución del proyecto "Construcción y Equipamiento del Servicio Clínico para pacientes con VIH/

[77] *Ibidem*, p. 52.

[78] *Idem*.

[79] *Ibidem*, p. 53.

[80] *Ibidem*, p. 61.

[81] Shue, Henry, *op. cit.*, p. 59.

[82] *Idem.*

[83] Sentencia de Amparo en Revisión, *cit.*, p. 52.

[84] El Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales nace en los años ochenta y es el órgano encargado de vigilar el cumplimiento del PIDESC. El Protocolo Facultativo del Pacto hace del Comité una sede adicional para la denuncia de violaciones a cualquiera de los derechos protegidos por el Pacto. Entró en vigor en 2013 y aún no ha sido firmado y ratificado por el Estado mexicano.

[85] Sentencia de Amparo en Revisión, *cit.*, p. 44.

SIDA y Co-infección por Enfermedades de Transmisión Aérea".[86] Se alega que la vulneración deriva del hecho que los enfermos de VIH/SIDA ingresados al Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias "Ismael Cosío Villegas" sean expuestos a contagios e infecciones de enfermedades oportunistas, debido a que el VIH/SIDA ataca al sistema inmunitario, debilitando a las personas frente a otras infecciones y tipos de cáncer.[87]

Además, los quejosos alegan que sufren discriminación por parte del Estado por su estatus y capacidad socioeconómica, debido que "carecen de posibilidades para acudir con médicos privados que les puedan brindar el servicio especializado.[88] La Segunda Sala concluye que el derecho a la salud ha sido vulnerado, ya que las instituciones citadas como responsables de la vulneración no demuestran que han desplegado el mecanismo institucional con todos los esfuerzos posibles para utilizar los recursos que tienen a su disposición para garantizar el derecho humano al nivel más alto a la salud de los quejosos.[89]

Por consiguiente, somete la carga de la prueba en las instituciones responsables en demostrar que no cuentan con los recursos suficientes para la construcción del Pabellón 13. Asevera que las autoridades responsables en el juicio omiten la aportación del material probatorio que logre comprobar que, en efecto, no contaban con los recursos[90] para proteger a las personas con VIH/SIDA que acudían a dicha institución de salud, mediante la remodelación o construcción de un espacio que los alejara de otros posibles contagios. El Estado no puede argumentar la falta de disponibilidad de recursos para justificar cuando no cumple con sus responsabilidades.[91] Como conclusión, la Corte señala —con base en los criterios internacionales— que no habrá vulneración en todos los casos en que los derechos no hayan podido realizarse plenamente o "alcanzado un estado óptimo de eficacia", siempre que el Estado sustente que ha utilizado todos los recursos que están a su disposición, además de haber tomado todas las medidas necesarias, de forma expedita para evitar el sufrimiento y los riesgos a la vida.

Finalmente, la sentencia rompe con esquemas judiciales anteriores y es de enorme relevancia para el contenido del derecho a la salud por tres razones: 1) refuerza las obligaciones que el Estado tiene frente a la población vulnerable —por ejemplo, personas contagiadas con VIH/SIDA—, como la necesidad de emprender medidas especiales para salvaguardar su derecho; 2) llama la atención de los jueces a "distinguir entre la incapacidad estatal para cumplir" con los deberes contraídos por los diversos instrumentos en derechos humanos y la "renuencia… de cumplir con esas obligaciones", incluyendo la necesidad de vigilar que "la falta de asignación presupuestaria no derive de decisiones arbitrarias o discriminatorias"; 3) detalla que dentro del ejercicio de sus capacidades y facultades para la creación de políticas públicas

86 Sentencia de Amparo en Revisión 378/2014.

87 *Ibidem*, pp. 39-42.

88 *Ibidem*, p. 9.

89 *Ibidem*, pp. 57 y 58.

90 *Ibidem*, p. 60.

91 *Observación General 3*, *op. cit*.

y en la (re)distribución de recursos, "la autoridad debe tomar en cuenta a los grupos vulnerables, así como a las situaciones de riesgo" con la finalidad de erradicar decisiones discriminatorias.

V. Conclusiones: hacia la construcción de una nueva conceptualización del derecho a la salud

La propia construcción del artículo 4o. constitucional señala una dirección medicalizada sobre los componentes del derecho a la salud. Uno de los problemas que se han experimentado en el litigio para proteger este derecho, es el grado de individualización que encierra la pugna por el acceso a la atención médica a costa de los recursos de la colectividad. Los tres casos descritos con anterioridad ofrecen un camino hacia una concepción colectiva del derecho a la salud. Es decir, cada uno de los reclamos inducía al bienestar de otros grupos, a través de su propia queja.

Lo más acertado sería que la exigibilidad del derecho a la salud continuara caminando en esa dirección para finalmente emancipar el derecho a la salud de su significado hegemónico: hay un paciente (el o la enferma, posiblemente), el personal técnico que materializa los servicios médicos y las autoridades que definen los lineamientos y los recursos bajo los cuales se suministran los bienes y servicios. Se trata de mirar más allá del recuadro sanitario y entender la manera en que la amalgama de instituciones y sus debidas facultades pueden aportar para resguardar el ejercicio de toda persona al derecho a la salud. Proteger la salud pasa por regular adecuadamente productos, procesos y servicios, por construir instituciones adecuadas y accesibles, por proporcionar información pertinente, veraz y oportuna, y un largo etcétera que incluye pero también trasciende la consulta médica, la vacuna o el medicamento.

En un esfuerzo por empujar la transversalidad del derecho a la salud en sectores distintos que afectan otro tipo de derechos, es necesario que los jueces, la academia jurídica y la sociedad civil comencemos a entablar la conexidad real entre derechos. Así, por ejemplo, el medio ambiente debe dejar de ser un limbo sin vínculo alguno con el bienestar humano. Uno de los pilares de la justicia ambiental se encuentra en la intersección que hay entre el daño ambiental y las diferentes violaciones al derecho a la salud. Parecería entonces que el reconocimiento de que ciertos actos de autoridad vulneran la salud de las personas toma un carácter *ex post*. Se determina que hubo un daño, una vez que se sufre el daño. Reflexiones semejantes se pueden hacer sobre la intersección del derecho a la salud y el derecho a la vivienda, o al deporte, o a la seguridad.

Complejo pero indispensable resulta el identificar que la actividad humana, incluyendo las omisiones del Estado que favorecen ciertos intereses, tiene un impacto definitorio en la salud de los humanos. Por ende, el esfuerzo por reconceptualizar el derecho a la salud como uno cuyas violaciones afectan a la colectividad, pero se materializan en los individuos debe sostenerse. Así puede ser factible que logremos discernir a distancia un vínculo concreto entre otros derechos, como a un medio

ambiente adecuado y sano y nuestra salud, la seguridad ciudadana o el acceso a la información.

VI. Bibliografía

Abramovich, Víctor *et al.*, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, 37-47, 2002.

Acuña, Juan Manuel, "El caso Mini Numa. Nuevos rumbos para la protección de los derechos sociales a través del juicio de amparo en México", en González Oropeza, Manuel *et al.* (coords.), *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. I, 2011.

Albiston, Catherine, "The Dark Side of Litigation as a Social Movement Tactic (El lado oscuro del litigio como táctica de los movimientos sociales)", *Iowa Law Bulletin*, 2011. Disponible en: *http://ilr.law.uiowa.edu/files/ilr.law.uiowa.edu/files/ILRB_96_Albiston.pdf*, última consulta: 28 de junio de 2016.

Bergallo, Paola, "Courts and Social Change: Lessons from the Struggle to Universalize Access to HIV/AIDS Treatment in Argentina (Las Cortes y el cambio social: lecciones de la lucha por universalizar el acceso al tratamiento de VIH/SIDA en Argentina)", *Texas Law Review* 89, 2011.

Fajardo-Dolci, Germán *et al.*, "Acceso efectivo a los servicios de salud: operacionalizando la cobertura universal en salud", *Salud Pública de México*, vol. 57, núm. 2, marzo-abril de 2015.

Felstiner, William L. F. *et al.*, "The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming… (El surgimiento y transformación de las disputas: nombrando, culpando, reclamando…)", *Law & Society Review* 631, 1981.

Gargarella, Roberto, "Justicia dialógica en la ejecución de los derechos sociales. Algunos argumentos de partida", en Yamin, Alicia Ely *et al.* (coords.), *La lucha por los derechos de la salud. ¿Puede la justicia ser una herramienta de cambio?*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2013.

Gutiérrez Rivas, Rodrigo *et al.*, "El caso 'Mini Numa': un litigio estratégico para la justiciabilidad de los derechos sociales y la no discriminación en México", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 251, enero-junio, 2009.

Kelley, David, *A Life of One's Own: Individual Rights and the Welfare State (La vida uno mismo: los derechos individuales y el Estado de Bienestar)*, Cato Institute, 1998.

Lamprea, Everaldo, *Derechos en la práctica. Políticas de salud, litigio y cortes en Colombia (1994-2014)*, Bogotá, Uniandes.

Langford, Malcolm, "The Justiciability of Social Rights: From Practice to Theory (La justiciabilidad de los derechos sociales: de la práctica a la teoría)", en *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law (La jurisprudencia de los derechos sociales: patrones emergentes en el derecho internacional comparado)*, Nueva York, Cambridge University Press, 2009.

LÓPEZ-ARELLANO, Olivia *et al.*, "La polarización de la política en salud en México", *Cad. Saúde Pública*, Río de Janeiro, vol. 17, núm. 1, enero-febrero de 2001.

MADRAZO LAJOUS, Alejandro *et al.*, *El derecho a la salud en el sistema constitucional mexicano*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), División de Estudios Jurídicos, núm. 62, octubre, 2013. Disponible en: *http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEJ%2062.pdf*.

MCCANN, Michael W., "Causal *vs*. Constitutive Explanations (or, On the Difficulty of Being so Positive…) (Explicaciones causales contra explicaciones constitutivas [o, sobre las dificultades de ser tan positivista])", *Law & Social Inquiry* 457, 1996.

———, *Rights at Work. Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization (Los derechos operando. Reformas en torno a la igualdad en la remuneración y la política de la movilización jurídica)*, Chicago, University of Chicago Press, 1994.

MOTTA FERRAZ, Octavio Luiz, "Brasil: desigualdades en salud, derechos y tribunales. El impacto social de la judicialización de la salud", en YAMIN, Alicia Ely *et al.* (coords.), *La lucha por los derechos de la salud. ¿Puede la justicia ser una herramienta de cambio?*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2013.

———, "The Right to Health in the Courts of Brazil: Worsening Health Inequities (El derecho a la salud en las Cortes de Brasil: empeorando las desigualdades en salud)", *Health and Human Rights Journal*, 11(2): 33-45.

NEIER, Aryeh, "Social and Economic Rights: A Critique (Los derechos sociales y económicos: una crítica)", *Human Rights Brief*, vol. 13, Iss. 2, Art. 1, 2006.

O'DONNELL, Guillermo, "Horizontal Accountability in New Democracies (La rendición de cuentas horizontal en democracias nuevas)", en SCHEDLER, Andreas *et al.* (eds.), *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies (El Estado autorrestrictivo: poder y rendición de cuentas en nuevas democracias)*, Boulder, Lynne Rienner, 1999.

PHILIP, Alston *et al.*, *International Human Rights, The Successor of International Human Rights in Context (Derecho internacional de los derechos humanos, el sucesor del derecho internacional de los derechos humanos en contexto)*, Oxford, 2013.

PORTUGAL GOUVEA, Carlos, "Social Rights Against the Poor (Derechos sociales contra los pobres)", *Vienna Journal on International Constitutional Law*, vol. 7, 4/2013, pp. 454-475. Disponible en: *https://www.law.yale.edu/system/files/documents/pdf/sela/SELA11_Gouvea_CV_Eng_20110519.pdf*, última consulta: 26 de junio 2016.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César *et al.*, *Juicio a la exclusión. El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, Colección Derecho y Política, 2015.

———, "Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America (Más allá de la sala del Tribunal: el impacto del activismo judicial sobre los derechos socioeconómicos en Latinoamérica)", *Texas Law Review*, vol. 89: 1669.

ROSENBERG, Gerald, "Positivism, Interpretivism, and the Study of Law (Positivismo, interpretativismo, y el estudio del Derecho)", *Law & Social Inquiry* 435, 1996.

———, *The Hollow Hope* (La esperanza vacía), Chicago, University of Chicago Press, 2008.

SHUE, Henry, *Basic Rights: Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy (Derechos básicos: subsistencia, opulencia, y la política exterior estadounidense)*, Princeton, Princeton University Press, 1996.

TUSHNET, Mark, *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law (Tribunales débiles, derechos fuertes: el control judicial y los derechos de bienestar social en el derecho constitucional comparado)*, Princeton, Princeton University Press, 2009.

UPRIMNY, Rodrigo *et al.*, "Aciertos e insuficiencias de la sentencia T-760 de 2008: implicaciones para el derecho a la salud en Colombia", *Observatorio de la Seguridad Social*, vol. 7 (18): 12-16.

YAMIN, Alicia Ely *et al.* (coords.), *La lucha por los derechos de la salud. ¿Puede la justicia ser una herramienta de cambio?*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2013.

———, "Judicial protection of the right to health in Colombia: From social demands to individual claims to public debates (La protección judicial del derecho a la salud en Colombia: de demandas sociales a litigios individuales a debates públicos)", *Hastings International and Comparative Law Review*, vol. 33 (2): 101-129, 2010.

LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931

William SUÁREZ-POTTS

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los debates de los constituyentes en torno a la expedición del artículo 123*. III. *La cuestión de federalizar la reglamentación de las relaciones obrero-patronales*. IV. *Conclusiones*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1917 es especialmente connotada por su inclusión de derechos sociales. Hace cien años, en el momento de su expedición el 5 de febrero de 1917 en Querétaro, era la primera Constitución nacional en el mundo que incorporó ampliamente a preceptos laborales en su artículo 123, mientras en el artículo 27, previno una reforma agraria extensiva con una revaluación de los derechos de propiedad. Tanto juristas como revolucionarios y políticos desde aquel entonces han comentado de este significado de la carta magna mexicana, mientras se ha observado las características e implicaciones de crear una Constitución tan pionera y, en su momento, revolucionaria.[1] En comparación, la Ley Federal del Trabajo de 1931 es una reglamentación pormenorizada de las relaciones obrero-patronales, la cual tiene el objeto de conciliar los intereses de las clases sociales por parte del Estado central. Claramente, la ley de 1931 refiere a la Constitución, y ésta impuso límites a lo que promotores y autores de la legislación pudieran hacer. Pero lo que conecta a la Constitución con esta legislación es el lenguaje de derecho y, más bien, una retórica de la revolución manifestada y re-creada en el artículo 123.

El proceso de conformar el artículo 123 fue esencialmente político. Uno puede acertar, aún más contundentemente, lo mismo acerca de la promulgación de la legislación en 1931. A su vez, los dos episodios de crear ley fueron incididos por conceptos y doctrinas legales y, en turno, contribuyeron a la formación del derecho

[1] Trueba Urbina, Alberto, *The Mexican Constitution of 1917 is Reflected in the Peace Treaty of Versailles of 1919*, Nueva York, s.f.

de trabajo mexicano. Por ser un desenlace de intereses políticos y sociales en un contexto revolucionario y posrevolucionario, informado por corrientes legales en flujo, este desarrollo de los derechos laborales fue complejo. El objeto de este ensayo es recalcar solamente algunos de los aspectos del proceso legal-político, empezando con la expedición del artículo 123, el cual resultó —y no inevitablemente— en la actual Ley Federal del Trabajo de 1931, en torno al contexto histórico de aquel entonces. Para realizar este objeto, el ensayo está dividido en tres apartados. El primero describe unos puntos de los debates de los constituyentes en torno a la elaboración del artículo 123. El segundo revisa el proceso que resultó en la ley federal laboral de 1931. El tercer apartado es la conclusión, donde se reflexiona sobre el significado de dicha ley en relación con la Constitución de 1917.

II. Los debates de los constituyentes en torno a la expedición del artículo 123

El artículo 123 fue votado con unanimidad por el Congreso Constituyente de Querétaro.[2] Pero el proceso de llegar a este fin tuvo sus momentos contenciosos. Entre el 1o. de diciembre de 1916, y el 23 de enero de 1917, hubo un desarrollo en el contenido del texto que los constituyentes incorporarían a la Constitución. El proyecto que propuso el 1o. de diciembre Venustiano Carranza, como el Primer Jefe de los constitucionalistas, era poco diferente al texto de la Constitución de 1857, en cuanto a los derechos obreros. No iba más allá del concepto de la libertad de trabajo, expresado en los artículos 4o. y 5o. en ambos textos, los cuales eran muy semejantes en cada documento. La gran diferencia entre el texto de 1857 y el que presumiblemente lo reformaba en 1916, en cuanto a los derechos obreros, era la enmienda al artículo 72, que, en la versión de 1916, facultaba ahora al Congreso de la Unión a legislar sobre materia de trabajo. Como es bien sabido, los diputados en Querétaro disputaron el escueto propósito de Carranza. La primera Comisión de Constitución, encargada de dictaminar sobre el artículo 5o., le añadió unos preceptos, los cuales fueron acogidos ambivalentemente por los diputados. Algunos ya habían propuesto más cambios a ese precepto, y en los debates que siguieron a la introducción del artículo se puede percibir el rango de opiniones en relación con los derechos obreros, el derecho social, y la justicia en esa época revolucionaria. En general, los constituyentes estaban a favor de proteger a la clase obrera; la mayoría no quería postergar a unas legislaturas futuras la expedición de los preceptos necesarios para proteger esta clase. Una minoría, asociada con Carranza y el proyecto de la Constitución propuesto el 1o. de diciembre, maniobró para que se aprobara un texto que pudiera satisfacer el anhelo de la justicia social de tantos diputados y conformar, hasta un punto, con los requisitos formales de una Constitución. El resultado fue el artículo 123, aparte del artículo 5, éste poco diferenciado de su predecesor.

[2] Marván Laborde, Ignacio (ed.), *Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, t. 3, p. 2498.

O, si uno quiere imaginarlo, dos artículos pioneros, el 123 con el 27, o sea, la primera Constitución social.

El proceso histórico que culminó con la aprobación del texto del Título VI, el cual contiene el artículo 123, obviamente tiene sus inicios históricos antes de la convocatoria del Congreso de Querétaro.[3] El 12 de diciembre de 1914, Carranza decretó las adiciones al Plan de Guadalupe, en el contexto de la guerra civil revolucionaria contra las fuerzas de la Convención, los villistas y zapatistas. El 6 de enero de 1915, decretó la ley agraria, base de la reforma agraria constitucionalista, mientras dirigió la preparación de varias leyes obreras en la Sección de Legislación Social de su Secretaría de Instrucción Pública, encabezada por Félix Palavicini. Los abogados José Natividad Macías y Luis Rojas redactaron los proyectos, los cuales, en parte, tenían sus raíces en proyectos preparados en la Legislatura XXVI, de la cual ambos habían participado como miembros del celebrado bloque renovador. *El Pueblo*, órgano de los constitucionalistas editado por Palavicini, publicó los proyectos en enero de 1915, pero no fueron aprobados como ley. Como parte de sus esfuerzos, Carranza envió a Macías a Estados Unidos para hacer un estudio sobre las leyes de trabajo en el mundo occidental y las relaciones obrero-patronales en aquel país. Pero el Primer Jefe sólo decretó una provisión legal en cuanto a los derechos obreros, ésta para facultar al congreso federal a legislar en materia laboral.[4] Los esfuerzos de Macías y Rojas y otros quedaron simplemente en calidad de estudios para el futuro, como los de los renovadores de la XXVI legislatura.

Palavicini, sin embargo, había lanzado una campaña de propaganda en *El Pueblo* a favor de convocar una convención para reformar la Constitución de 1857.[5] En febrero de 1916, el Primer Jefe anunció que Rojas y Macías estarían encargados de un proyecto de reformar la Constitución.[6] En este periodo preconstitucional y de guerra civil, varios de los comandantes de las fuerzas constitucionalistas adoptaron iniciativas para proteger al trabajador en las zonas bajo su control. Las leyes más elaboradas fueron expedidas en Yucatán y Veracruz, pero tampoco estos estados eran singulares.

---

[3] La historiografía sobre la realización de la Constitución y el artículo 123 es extensa. Véase, por ejemplo, Ulloa, Berta, *La Constitución de 1917*, vol. 6 de González, Luis (coord.), *Historia de la Revolución Mexicana, 1914-1917*, México, El Colegio de México, 1983; Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, INEHRM, 1959; Marván Laborde, Ignacio *Nueva Edición*, *cit.*; Suárez-Potts, William, "El derecho de trabajo y la revolución de 1910", en Rojas, Laura y Deeds, Susan (coords.), *México a la luz de sus revoluciones*, México, El Colegio de México, 2014, vol. 2; Suárez-Potts, William, *The Making of Law: The Supreme Court and Labor Legislation in Mexico, 1875-1931*, Stanford, Stanford University Press, 2012; y las otras obras relevantes citadas abajo en las notas de este capítulo.

[4] Suárez-Potts, William, *The Making of Law*, *cit.*, cap. 5; Marván Laborde, Ignacio, "La Revolución mexicana y la organización política de México: la cuestión del equilibrio de poderes (1908-1932)", en Marván Laborde, Ignacio (coord.), *La Revolución mexicana 1908-1932*, México, CIDE, Fondo de Cultura Económica, Conaculta, INEHRM, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010, pp. 256-314.

[5] Véase los ensayos publicados en *El Pueblo* entre el 26 y 28 de enero de 1915, reimpreso en Marván Laborde, Ignacio, *Nueva Edición*, *cit.*, t. 3, pp. 2803-2822; y la introducción a la obra escrita por el mismo autor, "La Revolución…", *cit.*, t. 1, p. XIII.

[6] *Ibidem*, t. 1, pp. XIV-XV.

Por ello, es notable que al proyecto del Primer Jefe, escrito por Macías y Rojas le faltó incluir los preceptos de derecho laboral emitidos por los constitucionalistas; solamente, de nuevo, hubo una reforma al artículo 72, delegando al Congreso de la Unión el poder de legislar en materia del trabajo, como el decreto previo de Carranza.[7] En su discurso a la asamblea de los diputados constituyentes en Querétaro el 1o. de diciembre de 1916, el Primer Jefe sí mencionó unas protecciones al trabajo que deberían ser adoptadas en el futuro por el Congreso, pero sin comentar sobre la libertad sindical o el derecho de huelga. La ausencia de derechos sociales en el texto del proyecto indica, por lo menos, la decisión del Primer Jefe y de sus allegados como los redactores del texto, Macías y Rojas, a no hacer una Constitución social. Pese a que varios gobernadores y militares constitucionalistas ya habían emitido legislación social y pese a que la justificación de convocar a un congreso especial para reformar la Constitución de 1857 estribaba en gran parte en el imperativo o necesidad de incorporar tal legislación social a la Constitución, el 1o. de diciembre el resultado textual era muy diferente. Evidentemente la revolución social encabezada por Carranza no llegaba a Querétaro.

La primera Comisión de Constitución presentó su dictamen sobre el artículo 5o., el 12 de diciembre, añadiendo unas provisiones al artículo, las cuales en parte reflejaban los propósitos del Primer Jefe en su discurso y en parte los de unos diputados. Realmente, las adiciones satisficieron a pocos diputados, igualmente como el proyecto inicial. Volvió la Comisión a presentar un dictamen el 26 de diciembre, con más adiciones, de nuevo reflejando las propuestas de los diputados de Veracruz, Jara, Aguilar y Góngora. Esto provocó más debate. Por un lado, se opusieron los legalistas, inclusive los renovadores y abogados, los cuales criticaron la incorporación de una legislación reglamentaria a una Constitución. Por otro lado, algunos diputados aún insistían en la inclusión de más derechos sociales específicos en el texto de dicho artículo. El diputado Froylán Manjarrez sugirió una sección o un título especial para los derechos laborales.[8]

Otro diputado, Héctor Victoria, de la delegación de Yucatán, propuso dos elementos fundamentales para la organización del derecho laboral bajo preceptos constitucionales. Recomendó la reforma del artículo 13 para establecer la autoridad jurídica de nuevos foros laborales. Estas nuevas instituciones serían los tribunales de arbitraje, que desarrollarían, aparentemente, el derecho de trabajo, conforme a bases constitucionales, en cada estado de la república: "…la diputación de Yucatán también presentó una iniciativa de reformas al artículo 13 que tiene mucha importancia, porque en ella se pide el establecimiento de tribunales de arbitraje en cada estado, dejando a éstos libertad de legislar en materia de trabajo para aplicar por medio de esos tribunales las leyes respectivas".[9]

---

[7] Véase el Proyecto de Constitución presentado por el Primer Jefe, artículo 73, en Marván Laborde, Ignacio, *Nueva Edición*, *cit.*, t. 1, pp. 47-49: "El Congreso tiene facultad: … X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito y trabajo".

[8] Manjarrez, Froylán, Discurso de 26 de diciembre de 1916, en *ibidem*, t. 1, p. 409.

[9] Victoria, Discurso de 26 de diciembre de 1916, en *ibidem*, t.1, p. 398.

Las palabras de Victoria son un poco ambiguas; no precisan hasta qué punto argumentaba a favor de que los mencionados tribunales de trabajo deberían "legislar en materia de trabajo". Él sigue con la aseveración: "No se necesita ser jurisconsulto para comprender que dichos tribunales necesitan indispensablemente de la expedición de leyes para que los trabajadores estén perfectamente garantizados en sus relaciones con los patronos".[10] Aquí podrían ser las legislaturas o los tribunales los que expiden las leyes. Lo cierto es que Victoria enfatiza que los estados deben ser facultados para legislar en materia laboral y no el Congreso federal:

> …a mi juicio el artículo 5o. está trunco: es necesario que en él se fijen las bases constitucionales sobre las que los estados de la confederación mexicana, de acuerdo con el espíritu de la iniciativa presentada por la diputación yucateca, tengan libertad de legislar en materia de trabajo, en ese mismo sentido… no nos satisface de ninguna manera que el Congreso de la Unión sea quien tenga la exclusiva facultad de legislar en materia de trabajo, porque… por la razón fundamental que debe respetarse la soberanía de los estados, vengo a pedir el voto de mis compañeros para que no se admita que el Congreso de la Unión sea el que legisle en dicho sentido.[11]

A partir de este momento, parece que la mayoría de los constituyentes estaba de acuerdo con Victoria en este punto.

La oratoria de Macías el 28 de diciembre muestra esto. A diferencia de lo que el proyecto de reformar la Constitución postuló, igualmente como el mencionado decreto del Primer Jefe, Macías ahora insistía que él y Carranza estaban disponibles a deferir esta cuestión a los constituyentes: "…entonces convinimos en que esas reformas se hicieran en la Constitución; entonces le propuse que esperásemos que el Congreso Constituyente considerara la cuestión; si él dice que los estados darán esas leyes, así será; si dice que la federación dictará esas leyes, la federación y los estados estudiarán después la cuestión y la resolverán como les parezca mejor".[12]

De cualquier manera, el discurso de Macías y, en conjunto, los de los renovadores entre el 26 y el 28 de diciembre, son memorables. Muchos de los constituyentes estaban cerca de adoptar una colección reglamentaria casi ecléctica de protecciones al trabajador, en una versión revisada al artículo 5o., antes de las intervenciones de Macías y de Alfonso Cravioto. El secretario de Fomento y diputado constituyente, Pastor Rouaix, también acogió la propuesta inicial de Manjarrez, como lo hizo Macías, para que se formara una nueva comisión, ésta informal, la cual se dedicaría a revisar todas las propuestas laborales, con el fin de escribir una sección dedicada a las bases constitucionales para una reglamentación de dichos derechos y protecciones, pero completamente aparte de la sección de las garantías individuales.[13]

---

[10] *Idem*.

[11] *Ibidem*, t. 1, pp. 398 y 399.

[12] *Ibidem*, t. 1, p. 479. Véase el discurso de Macías, el 28 de diciembre de 1916, en Marván Laborde, Ignacio, *Nueva Edición*, *cit*., t. 1, pp. 465-484.

[13] Rouaix, *op. cit*., cap. III.

El discurso de Macías destaca porque él pudo presentar una reseña comprensiva del estado de la legislación social hasta 1916-1917, y acertar plausiblemente que Carranza y los renovadores la apoyaban, mientras mantenía el principio legal y liberal de que una Constitución no debería adoptar reglamentos específicos como normas constitucionales. Este discurso es notable, además, por su análisis sobre el papel que debería jugar el sindicato con el contrato colectivo para uniformar y equilibrar los factores de producción, asegurando al trabajador salarios mejores. Hablando de los proyectos antecedentes que había escrito, dice: "…y verán ustedes cómo el C. Primer Jefe se ha preocupado de una manera especial sobre el particular y van ustedes a oírlo: 'Esta ley reconoce como derecho social económico, la huelga'".[14] Desde luego, el contexto histórico en que los constituyentes debatían este asunto estaba marcado en parte por la represión de la huelga general en la Ciudad de México por Carranza, mientras otros movimientos obreros luchaban en varias regiones del país para estabilizar su compensación monetaria, cuando los constitucionalistas habían tenido problemas emitiendo moneda legítima.[15] El *Diario de Debates* indica que la afirmación de este derecho "social económico" fue recibida por los diputados con "aplausos nutridos". Había amplio (si no ilimitado) apoyo para el derecho de huelga entre los diputados, el cual fue más evidente cuando la comisión informal facilitada por Rouaix presentó en la versión inicial del artículo 123 una fracción calificando el derecho de huelga, pero Francisco Múgica, reconocido como uno de los radicales y presidente de la primera Comisión de Constitución, reforzó el derecho; la versión más fuerte prevaleció en el artículo y así fue votado por el constituyente, generando la posibilidad de un derecho obrero militante hasta la promulgación de la Ley Federal del Trabajo.

La relación compleja si no contradictoria entre el derecho de huelga y su reglamentación por lo que serían las juntas de conciliación y arbitraje, sin embargo, quedó implícita en el texto del artículo 123, tanto como la naturaleza de las juntas. Anticipando la tensión implicada en la función de las juntas, sin presentar una fórmula de solución, Macías comentó en su mismo discurso:

> De manera que cuando viene una huelga… no se dejará al trabajador abusar; aquí tiene el medio de arbitraje que le da la ley; las juntas de conciliación y arbitraje y estas… vienen a procurar resolver el problema dentro de estos términos, y entonces queda la huelga perfectamente protegida… Pero… que es indudable, para que estas juntas de conciliación sean efectivas, que no sean tribunales… De manera que los tribunales de derecho, no las juntas de arbitraje, serían esencialmente perjudiciales para el operario, porque nunca buscarían la conciliación de los intereses de trabajo con el capital.[16]

[14] Discurso de Macías, 28 de diciembre de 1916, en Marván Laborde, Ignacio, *Nueva Edición*, *cit.*, p. 473.

[15] Ribera Carbó, Anna, "Campesinos y obreros en la Revolución mexicana. Entre la tradición y los afanes modernizadores", en Marván Laborde, Ignacio, *La Revolución mexicana, cit.*, pp. 15-65.

[16] Discurso de Macías, el 28 de diciembre de 1916, en Marván Laborde, Ignacio, *Nueva Edición*, *cit.*, t.1, p. 474.

Macías, con estas palabras, acogió los sentimientos críticos de la justicia porfiriana y del derecho civil declamados por muchos de los constituyentes, sin aceptar la propuesta más radical de Victoria, de convertir las juntas en tribunales. Entonces, sus argumentos, en cuanto a las juntas administrativas, prevalecieron en las fracciones del artículo 123; mientras sus puntos a favor del contrato colectivo y sindicato no fueron adoptados. Si el artículo 123 refiere al sindicato es solamente para establecer el derecho del trabajador a pertenecer a uno; y no menciona el contrato colectivo.

El artículo 123, en fin, fue un mutuo acuerdo entre los diputados, según el cual las varias facciones de los constituyentes, los radicales y los más moderados, sean los renovadores, abogados, o allegados de Carranza, pudieron aceptar muchos de los elementos de la legislación social del periodo revolucionario, como principios constitucionales si no garantías específicas análogas a los derechos individuales. Es decir, como bases para reglamentar en el futuro: uno puede concluir que el voto unánime aprobando el artículo 123 era cerca de lo que el Primer Jefe había propuesto en su proyecto el 1o. de diciembre. Pero este consenso, que sí cambió el carácter de la Constitución con su afirmación de los derechos sociales, tuvo, quizás, dos costos. Uno es el punto de que las legislaturas estatales estarían facultadas para legislar el derecho de trabajo y no la legislatura federal, menos en las jurisdicciones de los territorios federales. El segundo concierne a las ambigüedades textuales acerca de la naturaleza de las juntas de conciliación y arbitraje, que llegarían a ser tan importantes para el derecho procesal del trabajo en los próximos años. Habría bastante litigio sobre ellas y en conexión con la cuestión federal. La Suprema Corte tendría que definir el alcance de las juntas laborales, interpretando el lenguaje textual de las fracciones del artículo 123, en un contexto sociopolítico siempre cambiante, mientras el poder ejecutivo intentaba centralizar la reglamentación de las relaciones obrero-patronales. Estos procesos jurídicos-políticos y sociales propulsarían el desarrollo del derecho de trabajo hacia una federalización de la legislación de trabajo, la cual necesitó una reforma constitucional y, en fin, una comprensiva ley de trabajo.

III. La cuestión de federalizar la reglamentación de las relaciones obrero-patronales

En los años que siguieron a la expedición de la Constitución, se promulgaron más de 90 estatutos o decretos a nivel estatal o local para reglamentar el artículo 123.[17] Al mismo tiempo, la economía mexicana en muchos sectores tenía un carácter nacional que trascendía las jurisdicciones locales y estatales. El problema constitucional del artículo 123, que dirigía a los estados a expedir las leyes laborales pese a que éstas implicaban relaciones federales, se puede entender como un conflicto entre las relaciones reales, sociales y económicas y las formas institucionales adoptadas por el Constituyente. También se puede observar que el problema constitucional en cuan-

[17] Middlebrook, Kevin J., *The Paradox of Revolution*: *Labor, the State, and Authoritarianism in Mexico*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995, p. 48.

to a los procedimientos del nuevo derecho del trabajo se desprendía del lenguaje textual articulado en el mismo artículo para conformar las juntas de conciliación y arbitraje, y requerir que resolvieran todos los conflictos entre el capital y el trabajo, empezando con las huelgas, a que los trabajadores tenían derecho de ejercer. Pero la interacción de los intereses sociales y políticos en el periodo posrevolucionario era aún más importante en la determinación de los acontecimientos que eventualmente resultaron en la promulgación de la Ley Federal del Trabajo en 1931. Por una parte, los intereses patronales, poco expresados entre los constituyentes, estaban renuentes de aceptar los preceptos del artículo 123, especialmente cuando las juntas laborales intentaban imponerlos. Por otra, el poder judicial federal en su jurisprudencia denegó hasta 1924 la autoridad de las juntas para hacer cumplir sus laudos, con base en el texto del artículo 123 y en las ideas liberales-legales compartidas por muchos juristas. Esta jurisprudencia estaba concretada en el punto que las juntas no eran tribunales de derecho y no podían decidir como éstos. Además, la Suprema Corte minó en estos años varios estatutos estatales reglamentando el artículo constitucional.[18] En contraste, los movimientos obreros adoptaron retóricamente al artículo 123 como símbolo de sus conquistas revolucionarias; hasta un punto dicho artículo asumió esta función, bandera de la revolución triunfante. Pero el movimiento obrero dependía de sus alianzas con la clase política y ésta, tanto como los sindicalistas, estaba dividida. El proceso de reglamentar el artículo 123 fue complejo tanto en lo político cómo en lo jurídico y legal. Industriales percibieron las ventajas de una legislación federal que pudiera prevalecer contra las leyes estatales y sus correspondientes juntas de conciliación y arbitraje, a partir de los conflictos laborales que sacudieron a las empresas en Veracruz en 1921-1923, y a las compañías petroleras en la región del Golfo, en 1925, si no antes. Un poco después de que el gobierno de Veracruz aprobó en julio de 1921 un estatuto conforme con el artículo 123, mandando el reparto de utilidades entre patrones y sus empleados (la Ley sobre Participación de Utilidades o la Ley de Hambre), la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (Concamin) llamó para legislación federal en su convención en septiembre.[19] También los presidentes Álvaro Obregón (1920-1924) y Plutarco Elías Calles (1924-1928) eventualmente llegaron a las mismas conclusiones que las de los industriales, si bien por razones distintas, de que les convendría al gobierno federal y a sus intereses políticos federalizar las normas del trabajo. El poder ejecutivo preparó un proyecto para establecer una ley nacional de trabajo en julio de 1924, con el objetivo de desplazar a los intentos del estado de Veracruz, que ya había preparado su Ley sobre Riesgos Profesionales.[20] Hasta la Confederación Regional Obrera

[18] Suárez-Potts, William, *The Making of Law*, *cit.*, cap. 6.

[19] *Ibidem*, caps. 5 y 6; y Collado Herrera, María del Carmen, *Empresarios y políticos, entre la restauración y la revolución, 1920-1924*, México, INEHRM, 1996, pp. 255-260.

[20] Ley Reglamentaria del artículo 123 constitucional. Proyecto del Ejecutivo que será enviado a las Cámaras. Se propone la creación de un impuesto hasta de 10% sobre todos los pagos que se hagan por concepto de trabajo, indemnizaciones por accidentes, seguro de trabajo y jubilaciones en bien de la clase laborante, s.f. [julio de 1924], Departamento de Trabajo, caja 717, expediente 1, Archivo General de la Nación.

Mexicana (CROM), la federación obrera más importante en los años veinte, veía positivamente una ley federal. Al mismo tiempo, dicha confederación, el gobierno federal, y la burguesía nacional e internacional no coincidían en las provisiones que querían proponer en un estatuto nacional. Los intentos de la CROM de promover una ley que pudiera llegar a cubrir toda la República encontraron oposición en los grupos patronales y por los intereses políticos de varios estados. La política que se expresaba en el Congreso de la Unión era complicada y en conjunto representaba un obstáculo para una Ley Federal del Trabajo.

La embajada de Estados Unidos reportaba a Washington rutinariamente en los años 1925-1929 el proceso frustrado de legislar tal ley, preocupada muchas veces por la posibilidad de que Calles y la CROM, aliados, sí lograrían establecer un estatuto laboral. Las preocupaciones fueron ociosas.[21] Lo que no siempre se reconocía, aparentemente, era la vulnerabilidad de Calles frente a Obregón, la enemistad de éste con la CROM, y el poder creciente del caudillo durante su campaña a la presidencia en aquel momento. Para junio de 1927, Calles tenía menos influencia en el Congreso con respecto a los obregonistas, a pesar de ser el Presidente de la República.[22] Y los obregonistas no iban a apoyar en lugar de sus proyectos propios a una ley auspiciada por la CROM y su partido político. Al mismo tiempo, la necesidad de una reglamentación federal del artículo 123 llegaba a ser imperante desde fines de 1927.

La jurisprudencia de la Suprema Corte contribuyó a este imperativo. Entre 1917 y 1924, la Corte había decidido en múltiples amparos administrativos, en revisión, que a los fallos de las juntas de conciliación y arbitraje les faltaba el imperio de los tribunales de derecho: no eran obligatorios como las sentencias de jueces. El significado de esta jurisprudencia, en conjunto con otras decisiones del tribunal máximo, era menguar el poder o la legitimidad de las juntas administrativas de los estados en cuestiones de trabajo. Pero cuando la Suprema Corte reconoció, en 1924, que las juntas laborales eran, en efecto, tribunales que estaban facultados a decidir todos los conflictos laborales porque sus fallos sí tenían el imperio del derecho, apuntaló la autoridad y el poder de dichas entidades estatales. En conexión con esta creciente complejidad de varias jurisdicciones ejerciendo su autoridad sobre las relaciones obrero-patronales en 1926, el gobierno federal, por parte de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, promulgó varios decretos para reglamentar industrias nacionales, como la ferrocarrilera. Sin embargo, la interpretación de la Suprema Corte del artículo 123, de que sólo las juntas laborales tenían la facultad de dirimir conflictos de trabajo, requería que en una huelga, aun una que implicara cuestiones federales, una junta de conciliación y arbitraje tendría que decidir su legalidad.

La huelga de la Confederación de Transportes y Comunicaciones (CTC) contra los Ferrocarriles Nacionales de México de 1927, fue la crisis que llevó al gobierno

[21] Sheffield a Secretary of State, 14 de diciembre de 1926, U.S. Department of State (SD), 812.504/830, Record Group 59, National Archives and Records Service, General Services Administration, Washington, D.C. (microfilm). Suárez-Potts, *The Making of Law*, *cit.*, cap. 8, en el cual este apartado está basado en parte.

[22] Meyer, Jean, "La diarquía (1924-1928)", en Casar, María Amparo y Marván Laborde, Ignacio (coords.), *Gobernar sin mayoría, México 1867-1997*, México, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, y CIDE, 2002.

federal a establecer la junta federal de conciliación y arbitraje, conminando al secretario de Industria, Comercio y Trabajo a declararla ilícita al momento que estalló en febrero, o, más precisamente, antes de que empezó.[23] En mayo, un juez federal amparó a la CTC contra la Secretaría, juzgando que le faltaba la competencia para declarar una huelga ilegal. La Secretaría apeló la decisión a la Suprema Corte; mientras tanto, el poder ejecutivo reconoció la contundencia del razonamiento del juez. Calles, como presidente, en septiembre, promulgó un decreto creando la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para tomar el caso de la huelga del CTC y evitar una situación ilegal, o sea, el hecho de que la Suprema Corte ampararía de nuevo al CTC, afirmando el amparo del juez de distrito, y juzgando que la Secretaría no era competente para resolver una huelga en una capacidad jurídica. Y así lo decidió la Suprema Corte, en octubre de 1927, anunciando que solamente una junta de conciliación y arbitraje podía fallar sobre la legalidad de una huelga, y en una situación como la de ésta, donde la disputa era nacional, debería ser una junta federal. Finalmente, el poder ejecutivo pudo mostrar la existencia de una junta federal de conciliación y arbitraje.[24] Pero el problema constitucional seguía, como lo comentó la Suprema Corte en otros casos: el poder ejecutivo no tenía la autoridad legal para decretar el establecimiento de una nueva junta federal en la esfera del trabajo;[25] esa facultad, de federalizar el derecho de trabajo, requería una enmienda a la Constitución; además, se suponía que para legislar una ley, tendría que ser el Congreso de la Unión.

El Congreso, sin embargo, no iba a votar los proyectos cromistas pendientes desde hacía años, especialmente durante el periodo 1927-1928, a fines de la campaña presidencial de Obregón. Un día después del fallo de la Suprema Corte, las comisiones de la Cámara de Diputados dictaminaron una resolución sobre legislación laboral.[26] Pero los obregonistas se oponían y a su vez los industriales extranjeros se preocuparon del riesgo de una ley cromista.[27] El 19 de octubre, la embajada reportaba "la existencia de un conflicto considerable en el Congreso mexicano en relación a esta legislación".[28] Los obregonistas apoyaban su legislación propia, para un seguro obrero. Los simpatizantes restantes de la CROM la criticaban. No obstante, la Comisión Permanente del Congreso en mayo de 1928 denegó las solicitudes

[23] Suárez-Potts, William, "The Railroad Strike of 1927: Labor and Law after the Mexican Revolution", *Labor History*, Londres, vol. 52, núm. 4, noviembre, 2011, pp. 399-416.

[24] *Idem.*

[25] Suárez-Potts, William, *The Making of Law*, *cit.*, cap. 7.

[26] "Dictamen presentado por las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y Segunda de Trabajo y Previsión Social sobre reformas al artículo 123 de la Constitución general de la República a fin de que sólo rija en toda la nación un solo código de trabajo", 5 de octubre de 1927, publicado en *Revista CROM*, 15 de febrero de 1928, reimpreso en Lombardo Toledano, Vicente, *Obras completas*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, 1990, vol. 4, p. 153.

[27] Schoenfeld a Secretary of State, 14 y 17 de septiembre de 1927, SD, 812.504/887 y SD, 812.504/888, respectivamente.

[28] Schoenfeld a Secretary of State, 19 de octubre de 1927, SD, 812.504/896.

del partido laboral.[29] En suma, la embajada recibió comunicados de que Obregón, recién elegido en julio de 1928, planeaba someter dos proyectos en septiembre a la nueva sesión de la legislatura federal, uno en conexión con su concepción del seguro obrero, otro para reglamentar el artículo 123. El asesinato de Obregón demoró temporalmente estas propuestas.

1. *El Proyecto Portes Gil*

El presidente interino Emilio Portes Gil, en aquel momento anti-cromista, obregonista y, según él, autorizado en 1928 por parte de Obregón a redactar unos proyectos laborales, emprendió la composición de un código de trabajo pormenorizado que presentó a una convención de patrones y sindicatos, la Convención Obrero-Patronal, en noviembre de 1928, en la víspera de ser nombrado a la presidencia.[30] A pesar de las críticas que recibió el código, organizaciones del movimiento obrero, inclusive la CROM que atacó verbalmente a Portes Gil, lo apoyaron cautelosamente.[31]

El Congreso de la Unión demostró menos cooperación con el proyecto del poder ejecutivo, pese a la formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en marzo de 1929. El presidente interino sí obtuvo las enmiendas constitucionales claves a los artículos 73 y 123, que permitieron al Congreso legislar en materia laboral. Pero fueron necesarios unos compromisos para acomodar los intereses de los gobiernos de los estados: las juntas de conciliación y arbitraje de estas entidades seguirían decidiendo los conflictos de trabajo cuando no pertenecían a un sector económico designado a la jurisdicción federal; y el sector textil quedaría fuera de la jurisdicción federal.[32] Con estas reservas, las reformas constitucionales fueron promulgadas en agosto de 1929.[33]

El proyecto de código federal de trabajo no fue tan exitoso; concluido en julio de 1929, la Cámara de Diputados empezó a discutirlo en septiembre de 1929. Los intereses patronales se quejaron del proyecto. En particular, los industriales de Monterrey y unos estadounidenses lo criticaron. Portes Gil personalmente intentó apaciguar a los norteños; fracasó.[34] No tuvo más suerte con Estados Unidos. El periódico *The New York Times* reportó sobre amenazas hechas por Henry Ford y su gerente de

---

[29] Schoenfeld a Secretary of State, 17 May 1928, SD, 812.504/937. Véase Bensusán Areous, Graciela, *El modelo mexicano de regulación laboral*, México, UAM-Xochimilco-Fundación Friedrich Ebert-FLACSO-Plaza Valdés, 2000, p. 148.

[30] Portes Gil, Emilio, *Quince años de política mexicana*, México, Botas, 1941, pp. 127 y 128.

[31] Córdova, Arnaldo, *En una época de crisis (1928-1934)*, vol. 9 de González Casanova, Pablo (coord.), *La clase obrera en la historia de México*, México, Siglo XXI Editores, 1981, pp. 47-48; Saragoza, Alexander, *The Monterrey elite and the Mexican state, 1880-1940*, Austin, University of Texas Press, 1988, p. 157.

[32] Suárez-Potts, William, *The Making of Law*, *cit.*, cap. 7.

[33] Ley por la cual se reforman los artículos 73 y 123 de la Constitución general de la República, 31 de agosto de 1929, en Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, *Legislación del trabajo de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Talleres Gráficos, 1928 (1930), pp. 1207 y 1208.

[34] Bensusán, *op. cit.*, p. 154.

no hacer unas inversiones en el país si pasaba el proyecto sin más modificaciones. Las empresas General Electric y American Smelting amenazaron de manera similar.[35] Al clausurar su sesión, el 30 de diciembre de 1929, la legislatura no había votado en favor del código.[36]

2. *La Ley Federal del Trabajo de 1931*

El Congreso no podía volver a considerar el proyecto de Portes Gil hasta septiembre de 1930, salvo que hubiera una sesión extraordinaria. El poder ejecutivo no lo sometió de nuevo. Pascual Ortiz Rubio era ambivalente con respecto al código portegilista y a su proponente.[37] Ahora presidente, él aprobó una comisión técnica compuesta de oficiales de las secretarías de interior y de industria, comercio y trabajo para revisarlo. Aarón Sáenz, el candidato presidencial preferido por los regiomontanos en 1929, fue encargado de supervisar las revisiones (Eduardo Suárez y un comité las hicieron) y de enviar el nuevo proyecto al Congreso.[38] Más que nada, tenía reputación de representar a los intereses industriales de Monterrey: el hecho de que Sáenz fue nombrado secretario de Industria, Comercio y Trabajo y ser el responsable de conseguir la aprobación de la ley por la legislatura muestra que la clase política quería asegurar al sector patronal que tal legislación protegería sus intereses.[39] Un borrador de la ley fue entregado al presidente, quien concertó varias reuniones con su gabinete en enero de 1931. El 12 de marzo la Comisión Permanente del Congreso lo recibió con la propuesta para una sesión extraordinaria. Antes de su publicación en la prensa, circulaban rumores de que las provisiones más radicales del código de Portes Gil habían sido eliminadas.[40]

Las primeras reacciones públicas de patrones y sindicatos eran mesuradas al proyecto de Sáenz. En abril de 1931 el Grupo Patronal cumplió un análisis técnico y legal, aceptando las premisas liberales-sociales de la legislación. La CROM también adoptó una posición moderada. Un editorial del periódico cromista, *Pro-Paria*, contó que el presidente de la Comisión Permanente había dicho que esta vez el proyecto sería mandado al Congreso sin que fuera desviado en sus debates. El editorial explicó cómo Sáenz iba a guiar el proyecto por el proceso legislativo.[41] Pero en mayo la

---

35 "Ford to Mark Time on Mexican Plans", *The New York Times*, 17 de agosto de 1929, p. 21; "La industria reinera se resentiría con la nueva ley de trabajo...", *Excélsior*, 10 de septiembre de 1929. Saragoza cita estos artículos en *The Monterrey elite*.

36 J. Reuben Clark, Jr., a Secretary of State, 13 de marzo de 1931, SD 812.504/1126.

37 Bensusán, *op. cit.*, p. 154, y Meyer, Lorenzo *et al.*, *Los inicios de la institucionalización*, vol. 12 de González, Luis, *Historia de la revolución mexicana*, *1928-1934*, México, El Colegio de México, 1978, pp. 136 y 151.

38 Suárez-Potts, William, *The Making of Law*, *cit.*, cap. 8.

39 Bensusán, *op. cit.*, pp. 157 y 158.

40 Clark a Secretary of State, 13 de marzo de 1931, SD, 812.504/1126.

41 "Ley del Trabajo al vapor", *Pro-Paria*, Orizaba, Ver., 14 de enero de 1931.

CROM tomó una postura más crítica; *Pro-Paria* anunció la formación de un Frente Único del movimiento obrero para presionar al gobierno a mejorarlo.[42]

La embajada estadounidense comunicó a Washington que la Cámara de Diputados estaba dividida sobre la legislación.[43] Pero el presidente del bloque del PNR en la Cámara, que incluía la mayoría de los diputados, prometió que habría una sesión especial del Congreso para asegurar el tiempo necesario para estudiarlo. Mientras tanto, el Senado anunció que se reuniría el 13 de marzo para nombrar comités que podrían cooperar con la otra cámara. La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo dio a conocer el proyecto el 18 de marzo de 1931.[44] La sesión extraordinaria del Congreso abrió el 22 de mayo, con el proyecto de Ley Federal del Trabajo sometido formalmente.[45]

La nueva inconformidad expresada contra el proyecto de Sáenz por parte de líderes sindicalistas puso al bloque del PNR en la Cámara de Diputados en una postura defensiva. Los diputados respondieron de dos maneras. Primero, algunos atacaron a la CROM.[46] Segundo, otros, también inconformes con el proyecto, reformaron unos artículos, fortaleciendo el sindicalismo, en particular, la cláusula de exclusión.[47] Al mismo tiempo, la CROM, con otras organizaciones formadas en la Alianza de Agrupaciones Obreras y Campesinas de la República, cabildeó con el presidente. Sáenz respondió duramente contra estos intentos, pero Ortiz Rubio trató de contenerlos.[48]

En aquellos días, se reunieron en el Castillo de Chapultepec el presidente y miembros de su gobierno con los diputados de las comisiones dictaminadoras, y con el jefe máximo, Calles, quien todavía dominaba la política del país. Una síntesis taquigráfica de la reunión (archivo histórico de Aarón Sáenz) refleja cómo Calles se interesaba en el asunto.[49] De cualquier manera, este proyecto iba adelante. En junio, *Excélsior* pronosticó que el Congreso aprobaría la mayoría de sus provisiones sin debate. El secretario de un grupo patronal informó a la embajada norteamericana que "una ley muy abrumadora a los patrones sería aprobada".[50] En contraste, representantes de dos grandes empresas estadounidenses estaban más tranquilos con la disposición y la confirmación reiterada de Sáenz.[51] O sea, esta ley satisfacía

---

42 *Pro-Paria*, Orizaba, Ver., 1o. de mayo de 1931, p. 1.

43 Clark a Secretary of State, 13 de marzo de 1931, SD, 812.504/1126.

44 Clark a Secretary of State, 20 de marzo de 1931, SD, 812.504/1127.

45 *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Congreso de la Unión, Legislatura XXXIV, año 1, Periodo Extraordinario, 22 de mayo de 1931, *http://cronica.diputados.gob.mx/*.

46 Clark a Secretary of State, 19 de mayo de 1931, SD, 812.504/1137.

47 Bensusán, *op. cit.*, pp. 190-193, sostiene que unos diputados fueron cruciales para este fortalecimiento de los intereses sindicales y que fueron ellos quienes buscaron el apoyo de los sindicatos.

48 J. C. Satterwaite's "Memorandum Covering Proposed Labor Law", en Clark a Secretary of State, 22 de mayo de 1931, SD, 812.504/1140.

49 "Síntesis taquigráfica, Junta en Chapultepec, Proyecto Ley Trabajo", s.f., Archivo Histórico Aarón Sáenz.

50 "Memorandum of Proposed Labor Law" de Joseph C. Satterwaite, en Clark a Secretary of State, 12 de junio de 1931, SD, 812.504/1142.

51 *Idem*.

suficientemente a los intereses de los empresarios norteamericanos, tanto como a los de los nacionales, sin ser el estatuto idóneo.[52]

El 10 de julio las comisiones legislativas publicaron su dictamen, con sus modificaciones, en el *Diario de los Debates*. El dictamen declaró que rechazaba las fuerzas del mercado y el liberalismo clásico como principios legales operativos. Adoptó la posición que la ley federal debería fomentar el sindicalismo como la mejor herramienta para la defensa de los intereses de la clase obrera.[53] El 20 de julio, Sáenz aceptó las reformas de las comisiones dictaminadoras, y de nuevo atacó a la CROM. El 27 de julio, en un discurso, el presidente refutó las acusaciones del movimiento obrero, aseverando que la ley federal era una necesidad nacional.[54] El proyecto fue votado rápidamente en las dos cámaras, aprobando 450 artículos en dos horas.[55] Aparentemente, los líderes políticos cercanos a Calles, y en ese momento todavía Ortiz Rubio, querían asegurarse de la aprobación de la ley por la legislatura sin más enmiendas o compromisos que podrían arriesgar los intereses y el apoyo de los representantes de la clase empresarial y de los de la clase obrera. La Ley Federal del Trabajo fue promulgada el 18 de agosto, y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de agosto.[56]

IV. Conclusiones

Si bien el artículo 123 estableció bases para legislar sobre materia de trabajo que incluían preceptos sociales, como el derecho a huelga, y protecciones para los trabajadores, como la jornada máxima de 8 horas, no pretendió ser comprensivo. Los promotores de la Ley Federal del Trabajo sí intentaron que el estatuto fuera más completo en cuanto a la reglamentación positiva de las relaciones entre trabajadores y patrones y las condiciones y términos de empleo. Vale recalcar que ambos cuerpos de derecho reflejaron un discurso común que circulaba desde los fines del siglo XX en el mundo occidental, acerca de la necesidad de la legislación social para reformar el derecho liberal individualista con el objeto de responder a la cuestión social de ese periodo, el cual coincidió con la Revolución mexicana. Pero el contexto social, económico y político de cada texto legal es distinto, y para entender los vínculos entre los dos, e igualmente sus diferencias, es importante reconocer estos contextos variados, así como las diferencias en género entre una carta magna y un estatuto. Por ello, este ensayo ha tratado más la historia política que la ciencia jurídica.

---

52 Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, pp. 237 y 238.

53 *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, *op. cit.*, 10 de julio de 1931.

54 J. Reuben Clark a Secretary of State, 30 de julio de 1931, SD, 812.504/1154.

55 Report de Robert Cummings, Acting Military Attaché, recibido en el Departamento del Estado el 4 de septiembre de 1931, 812.504/1208.

56 *Diario Oficial de la Federación*, 28 de agosto de 1931.

El Constituyente de 1916-1917 estaba compuesto obviamente por constitucionalistas, divididos entre radicales y moderados, abogados y militares *et al.*[57] Pero un interés que no predominó en los debates acerca del derecho obrero era el industrial.[58] La mayoría de los diputados en Querétaro aceptaban claramente la industria privada como un hecho, hasta un bien para la nación, tanto como la propiedad privada. No obstante, las simpatías para la gleba eran manifiestas. Si bien hubo entre los diputados pocos obreros como Héctor Victoria, quienes se pronunciaron contundentemente en apoyo del trabajador y de subir a nivel constitucional los reglamentos de trabajo, inclusive conformar tribunales especiales para los trabajadores, no hubo una facción de representantes de la clase empresarial-patronal que argumentara explícitamente a favor del sistema capitalista en los términos convencionales del libre mercado laboral y la gran industria. El artículo 123 refleja esto.

En contraste, la Ley Federal del Trabajo refleja los intereses industriales sin denegar los del movimiento obrero. El contexto histórico en 1931 era de una depresión económica y una situación política frágil. El gobierno federal quiso acomodar los intereses de la clase patronal hasta el punto que se pudiera para alentar las posibilidades de inversión en la producción. Aún existían unos movimientos sindicalistas en la nación y el gobierno federal no los pudo ignorar completamente en sus esfuerzos para llevar a cabo la legislación. Así, dicha ley es una que pretende satisfacer las diversas necesidades del capital y del trabajo en una manera distinta a los planteamientos de la Constitución, enfocada como estaba en la defensa de la clase obrera a la sombra de la guerra civil revolucionaria.

La legislación de 1931, por supuesto, tuvo que aceptar la afirmación del artículo 123 como su fundamento legal y un símbolo de la Revolución. Es uno de los logros del Constituyente; merece ser conmemorado cien años después. Si las normas constitucionales del derecho social no tenían efecto inmediato, por exigir solamente la expedición futura de legislación laboral, sí afirmaron derechos sociales que llegaron a ser parte del discurso ideológico del periodo posrevolucionario y parámetros para cualquier legislación, inclusive la de 1931.[59] Pero las orientaciones de los dos cuerpos de ley son distintas. La Constitución es un texto híbrido que alterna elemen-

[57] Hay una historiografía elaborada sobre las varias posiciones políticas e ideológicas de los constituyentes. Más recientemente, las opiniones de historiadores y politólogos tienden a reconocer que las divisiones separando a los diputados eran fluidas y no tan severas como se había pensado, a pesar de las diferencias en cuanto a la cuestión religiosa. Esta tendencia, sin embargo, no niega las diferencias evidentes. Véase, por ejemplo, Marván Laborde, Ignacio, "Cómo votaron los diputados constituyentes de 1916-1917?", *Política y Gobierno*, México, vol. 14, núm. 2, 2007, pp. 309-347; Barrón Córdova, Luis, "Del constitucionalismo liberal al constitucionalismo social", en Luna, Adriana *et al.* (coords.), *De Cádiz al siglo XXI: doscientos años de constitucionalismo en México e Hispanoamérica (1812-2012)*, México, Taurus, 2012; Bensusán, *op. cit.*, pp. 78-80; Niemeyer, E. V., *Revolution at Querétaro: The Mexican Constitutional Convention of 1916-1917*, Austin, University of Texas Press, Institute of Latin American Studies, 1974; y Smith, Peter H., "La política dentro de la Revolución: el Congreso Constituyente de 1916-1917", *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, vol. 22, núm. 3, 1971, pp. 363-395.

[58] Bensusán, *op. cit.*, p. 90.

[59] Los radicales en el Constituyente añadieron al texto fundamental el artículo 11 transitorio, el cual mandaba la efectividad inmediata del Título Sexto en la ausencia de legislación reglamentaria, pero el efecto actual de este artículo debe ser investigado más. Bensusán, *op. cit.*, p. 86.

tos del derecho liberal decimonónico con el derecho social del siglo XX.[60] La ley federal manifiesta aspectos de una visión más colectiva si no corporativa.

El corporativismo de la ley federal, que es más bien un híbrido compuesto con el liberalismo restante de la Constitución y de la política y cultura jurídica de aquel entonces, es evidente en su reglamentación del sindicalismo y del contrato colectivo, ambas instituciones apenas tocadas en el artículo 123. Así, en cuanto al sindicalismo, la Constitución solamente afirmó el derecho de organizarse en el 123. A diferencia, la ley federal sostiene, por un lado, la libertad sindical, mientras, por otro lado, impone, como lo dice la exposición, unas condiciones: "Sólo se obliga a los sindicatos a dar publicidad a sus estatutos, y se toman algunas medidas para proteger a sus miembros contra posibles abusos de las directivas, obligando a éstas a rendir cuentas por lo menos cada seis meses".[61] Al fin la nueva legislación fortaleció la consolidación del sindicato mayoritario por varias vías.[62]

En cuanto al contrato colectivo, la exposición de motivos del proyecto de la ley diseña un sistema de contratos colectivos extendido a todas las plantas en cada sector de la economía con el fin, entre otros, de "uniformar las condiciones de trabajo para todas las fábricas, eliminando así uno de los elementos más importantes de la competencia".[63] Racionaliza esta extensión a través de la economía, la cual sería facilitada si no dirigida por el gobierno, aun sin el consentimiento de las partes, en estas palabras:

> Teniendo en cuenta la importancia económica y social de este contrato, se derogan las reglas del derecho común, y se reviste al Poder Ejecutivo Federal de la facultad de convertir en obligatorio el contrato siempre que se juzgue conveniente su implantación y que ya se encuentre rigiendo a la mayoría de patrones y de trabajadores de una categoría profesional.
>
> No hay temor de que se tache de contraria a la Constitución esta facultad que se otorga al Poder Ejecutivo, porque en nuestro sistema constitucional el principio de que los contratos sólo obligan a las personas que los otorgan, no es una garantía del individuo.[64]

Es evidente que los autores del proyecto de la ley reconocieron la tensión entre el derecho liberal y del nuevo derecho, en torno a la voluntad de los contratantes y el Estado que ahora se inserta en las relaciones entre las partes. Y sabían que su proyecto no estaba fundado en el artículo 123 sobre este punto, en su visión de cómo el contrato reglamentaría el sistema laboral:

---

[60] González, María del Refugio, "Constitución, Revolución y reformas. Derechos individuales y derechos sociales", en Marván Laborde, Ignacio (coord.), *La Revolución mexicana*, *cit.*, pp. 166-206; Cossío Díaz, José Ramón, "Las concepciones del derecho en el Constituyente de 1916-1917", *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, vol. X, 1988, pp. 193-205.

[61] Exposición de motivos del Proyecto de Ley Federal del Trabajo, en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, *op. cit.*, 22 de mayo de 1931, p. 15.

[62] Middlebrook, *op. cit.*, pp. 95-98, quien los llama "subsidios legales", por ejemplo, la cláusula de exclusión.

[63] Exposición de motivos del Proyecto de Ley Federal del Trabajo, *op. cit.*, p. 11.

[64] *Idem*.

> El contrato colectivo es no solamente la conquista mayor realizada por la idea sindical, sino también la expresión de la solidaridad entre los diversos elementos de la producción. En el contrato colectivo reside la garantía del orden, de la disciplina y de la armonía de las relaciones entre el capital y el trabajo.
>
> El contrato colectivo de trabajo no se encuentra reglamentado en el artículo 123. Nació de la necesidad económica de establecer condiciones semejantes de trabajo, para realizar el propósito de que a igual trabajo debe corresponder igual salario, como las llamadas "tarifas mínimas", establecidas principalmente en la industria textil, y ha sido después definido y reglamentado por la costumbre.[65]

Macías había comentado acerca de estas instituciones del contrato colectivo y el sindicato; en parte, los autores de la ley federal retomaban sus argumentos. Todos compartían las premisas del nuevo derecho social.

También hay similitudes entre el discurso de Macías alrededor del derecho de huelga y las juntas de conciliación y arbitraje. Como Macías propuso, la legislación federal apenas concede el derecho de huelga, sin negarlo. La exposición nota que la Constitución, "estableció un medio jurídico para resolver los conflictos económicos, al crear las Juntas de Conciliación y Arbitraje", desplazando así el valor de la huelga para trabajadores.[66] Añade un requisito nuevo a los de la fracción XVIII del artículo 123, para que una huelga sea existente, es decir, legal o protegida y autorizada: "De conformidad con el principio consignado en la Ley Reglamentaria del artículo 4o. de la Constitución, el estado de huelga sólo existe cuando es declarada por la mayoría de los trabajadores de una empresa, y en ese caso es obligatoria para todo el personal".[67] Este principio fue interpretado en el primer caso de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en su laudo contra la CTC, y después aceptado por la Suprema Corte, cuando rehusó amparar a la CTC contra la Junta Federal, en 1929.[68] Como serían las juntas laborales las entidades responsables de evaluar el cumplimiento con las condiciones necesarias para establecer la existencia de una huelga legal en el diseño de la nueva ley federal, las huelgas serían administradas o reglamentadas por el Estado, según criterios elaborados en los años veinte y ahora contenidos en la nueva legislación.

Si se puede concluir que esta reglamentación tenía un carácter corporativo, es más complejo acertar lo mismo en cuanto a la reglamentación de las juntas de conciliación y arbitraje. Por un lado, su composición de representantes sectoriales presidido por un oficial estatal es un paradigma del corporativismo. Por el otro, las juntas están reconocidas como tribunales, en efecto, pese a ser órganos administrativos. Serían instituciones claves en un sistema casi-corporativo, pero tanto como Macías, los autores de la nueva legislación no pudieron resolver dos preguntas perdurables, a saber: ¿si fueran en efecto tribunales, como la exposición nota, hasta qué punto serían supervisadas por el poder judicial, o hasta qué punto tendrían que satisfacer

---

65 *Ibidem*, p. 10.

66 *Ibidem*, p. 16.

67 *Idem*.

68 Suárez-Potts, William, "The Railroad strike of 1927", *cit*.

las normas legales y probatorios en sus casos? Ni la exposición ni la sección dedicada a ellas dan una respuesta satisfactoria a estas preguntas, aunque ambas lo intentan. Los autores del proyecto estaban conscientes de la problemática implícita en las funciones de las juntas y trataron de resolver el problema con una distinción entre los conflictos legales y económicos, analizando las resoluciones de las juntas. La exposición dice: "En esta forma se consideran aclaradas las disposiciones contenidas en las fracciones XX y XXI del artículo 123".[69] No obstante, un observador podría concluir que la cuestión de la justicia de trabajo, debatida por los constituyentes en Querétaro, queda irresoluta aún en 1931.

De cualquier manera, la tendencia en la legislación federal es clara, pero determinada solamente en parte por el texto constitucional. Otras alternativas institucionales pudieron haber sido elaboradas en la legislación, basadas en los mismos preceptos constitucionales. Para concluir, los dos cuerpos de ley, pese a sus diferencias, sí comparten un idioma legal, el derecho social. Es el lenguaje de Macías y Cravioto, aun de Victoria, y se encuentra en los discursos de los intelectuales, quienes escribieron o abogaron sobre los proyectos precursores de la ley federal, como Vicente Lombardo Toledano, así como en la exposición de motivos de la ley laboral.[70] Es lo que las une más que un antecedente (la Constitución de 1917) y un consecuente necesario (la Ley Federal del Trabajo de 1931).

V. Bibliografía

Barrón Córdova, Luis, "Del constitucionalismo liberal al constitucionalismo social", en Luna, Adriana *et al.* (coords.), *De Cádiz al siglo XXI: doscientos años de constitucionalismo en México e Hispanoamérica (1812-2012)*, México, Taurus, 2012.

Bensusán Areous, Graciela, *El modelo mexicano de regulación laboral*, México, UAM-Xochimilco, Fundación Friedrich Ebert, FLACSO, Plaza Valdés, 2000.

Collado Herrera, María del Carmen, *Empresarios y políticos, entre la restauración y la revolución, 1920-1924*, México, INEHRM, 1996.

Córdova, Arnaldo, *En una época de crisis (1928-1934)*, vol. 9 de González Casanova, Pablo (coord.), *La clase obrera en la historia de México*, México, Siglo XXI Editores, 1981.

Cossío Díaz, José Ramón, "Las concepciones del derecho en el Constituyente de 1916-1917", *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, vol. X, 1988, pp. 193-205.

González, María del Refugio, "Constitución, Revolución y reformas. Derechos individuales y derechos sociales", en Marván Laborde, Ignacio (coord.), *La Revo-*

[69] Exposición de motivos del Proyecto de Ley Federal del Trabajo, *op. cit.*, p. 20.

[70] Del papel de Lombardo Toledano en torno al desarrollo del derecho de trabajo y la legislación laboral hasta 1931, véase Suárez-Potts, William, *The Making of Law*, cap. 8.

lución mexicana, 1908-1932, México, CIDE, Fondo de Cultura Económica, Conaculta, INEHRM, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010, pp. 166-206.

LOMBARDO TOLEDANO, Vicente, *Obras completas*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, 1990, vol. 4.

MARVÁN LABORDE, Ignacio, "Cómo votaron los diputados constituyentes de 1916-1917?", *Política y Gobierno*, México, vol. 14, núm. 2, 2007, pp. 309-347.

——— (ed.), *Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, 3 ts.

———, "La Revolución mexicana y la organización política de México: la cuestión del equilibrio de poderes (1908-1932)", en MARVÁN LABORDE, Ignacio (coord.), *La Revolución mexicana, 1908-1932*, México, CIDE, Fondo de Cultura Económica, Conaculta, INEHRM, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010, pp. 256-314.

MEYER, Jean, "La diarquía (1924-1928)", en CASAR, María Amparo y MARVÁN LABORDE, Ignacio (coords.), *Gobernar sin mayoría, México 1867-1997*, México, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, y CIDE, 2002.

MEYER, Lorenzo *et al.*, *Los inicios de la institucionalización*, vol. 12 de GONZÁLEZ, Luis (coord.), *Historia de la Revolución mexicana, 1928-1934*, México, El Colegio de México, 1978.

MIDDLEBROOK, Kevin J., *The Paradox of revolution: labor, the state, and authoritarianism in Mexico*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995.

NIEMEYER, E. V., *Revolution at Querétaro: The Mexican Constitutional Convention of 1916-1917*, Austin, University of Texas Press and Institute of Latin American Studies, 1974.

PORTES GIL, Emilio, *Quince años de política mexicana*, México, Botas, 1941.

RIBERA CARBO, Anna, "Campesinos y obreros en la Revolución Mexicana. Entre la tradición y los afanes modernizadores", en MARVÁN LABORDE, Ignacio (coord.), *La Revolución mexicana, 1908-1932*, México, CIDE, Fondo de Cultura Económica, Conaculta, INEHRM, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010, pp. 15-65.

ROUAIX, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, INEHRM, 1959.

SARAGOZA, Alexander, *The Monterrey elite and the Mexican state, 1880-1940*, Austin, University of Texas Press, 1988.

SECRETARÍA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TRABAJO, *Legislación del trabajo de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Talleres Gráficos, 1928 (1930).

SMITH, Peter H., "La política dentro de la Revolución: el Congreso Constituyente de 1916-1917", *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, vol. 22, núm. 3, 1971, pp. 363-395.

SUÁREZ-POTTS, William, "El derecho de trabajo y la Revolución de 1910", en ROJAS, Laura y DEEDS, Susan (coords.), *México a la luz de sus revoluciones*, México, El Colegio de México, 2014, 2 vols.

———, *The Making of Law: The Supreme Court and Labor Legislation in Mexico, 1875-1931*, Stanford, Stanford University Press, 2012.

———, "The Railroad strike of 1927: labor and law after the Mexican Revolution", *Labor History*, Londres, vol. 52, núm. 4, noviembre, 2011, pp. 399-416.

TRUEBA URBINA, Alberto, *The Mexican Constitution of 1917 is reflected in the Peace Treaty of Versailles of 1919*, Nueva York, s.f.

ULLOA, Berta, *La Constitución de 1917*, vol. 6 de GONZÁLEZ, Luis (coord.), *Historia de la Revolución mexicana, 1914-1917*, México, El Colegio de México, 1983.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

Raúl Trejo Delarbre*

Sumario: I. *Ninguna inquisición, pero restricciones ambiguas*. II. *Prensa libre, censura y, sobre todo, autocensura*. III. *Debate en Querétaro: los periodistas y el poder*. IV. *Jurado popular, indulgencia o exigencia a la prensa*. V. *Libertad con restricciones. 1962, un paréntesis*. VI. *Derecho a la información, posibilidad malograda*. VII. *Regulación y diversidad, largamente postergadas*. VIII. *En 2013, al fin, una regulación avanzada*. IX. *Un escenario muy diferente*.

Las libertades de expresión y prensa, en el régimen constitucional mexicano, fueron tan intocables que los artículos que las garantizaron en la carta magna de 1917 eran idénticos a los que había desde la Constitución de 1857. Desde entonces se trata de derechos tan esenciales en el discurso jurídico y político que ni siquiera se les discute. Desde entonces, también, se debatía si la actividad de los medios de comunicación y quienes trabajan en ellos requería de un régimen especial o debía ser normada con las reglas que funcionaban para otras ocupaciones o servicios.

Durante casi siglo y medio, el texto constitucional consagró a la libertad de expresión y a la libertad de prensa en el sentido más estricto de ese término. Es decir, se les tenía prácticamente como si fueran sagradas y, por lo tanto, tan venerables como intocables. A esas libertades se les invocaba y reiteraba en la retórica oficial pero también en el discurso de todas las corrientes ideológicas, se les practicaba con menor o mayor holgura según las circunstancias políticas, eran derechos irrebatibles en términos formales gracias a la contundencia de los artículos 6o. y 7o., pero a la vez eran derechos con frecuencia arrebatados por la falta de condiciones suficientes para que la sociedad los pudiera ejercer a plenitud. A tales libertades, se les consideraba inviolables aunque ni la Constitución ni el marco jurídico que ella amparaba establecieran garantías específicas para que pudieran practicarse y desarrollarse.

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

I. Ninguna inquisición, pero restricciones ambiguas

El artículo 6o. que aprobaron los constituyentes de 1917 calcó, excepto un par de precisiones gramaticales, el texto del mismo artículo de la Constitución de 1857 para establecer: "La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público". Se trataba de una disposición categórica. El meollo del pensamiento liberal que reivindica a la ilustración y por lo tanto a las ideas como prácticas inalienables de los individuos quedaba claramente defendido.

A las ideas no se las debe perseguir. Pero ningún derecho individual puede ser ejercido de manera absoluta porque puede afectar derechos de otros. De allí las salvedades que también señala el artículo 6o. La manifestación de ideas está garantizada siempre y cuando no agravie a la moral, propicie delito o afecte el orden público. De la ambigüedad de esas restricciones se pudo derivar casi cualquier limitación a la manifestación de ideas. La moral llega a ser tan oscilante como los intereses, la condición o la subjetividad de quienes la practiquen o evalúen. O cambia de acuerdo con el momento en el que se le afecte según unos u otros, y evoluciona junto con las sociedades y su historia. Lo mismo sucede cuando se intenta determinar si una idea suscita la comisión de delitos o perturba el orden público. Esas apreciaciones quedan a cargo de los jueces y no puede ser de otra manera porque ninguna libertad, por muy incómodo que sea reconocerlo, se puede ni se debe ejercer de manera irrestricta.

Cualquier interpretación del 6o. constitucional ha tenido que establecer cuál es el ámbito garantizado para "la manifestación de las ideas". Los constituyentes no pensaron únicamente en la publicación impresa de informaciones y opiniones porque para eso establecieron el artículo 7o. La manifestación de ideas puede implicar el disenso dentro de una asamblea política o sindical, la realización de marchas en las calles, la colocación de pancartas o la distribución de octavillas, lo mismo que la expresión de juicios en un programa de televisión, en un blog en la Red de redes o en un mensaje de Twitter, entre tantas otras posibilidades. Todo se puede decir mientras no afecte derechos de otros o de la sociedad.

El artículo 6o. ha sido reivindicado durante siglo y medio por mexicanos de todas las corrientes de opinión. Su holgura fue a la vez mérito y defecto. En sus definiciones cabía cualquier forma de expresión en el espacio público (en calles, plazas, medios de comunicación, etcétera) pero las restricciones allí señaladas pudieron servir tanto para ejercer y defender, como para impedir y castigar la libertad de expresión. Basta preguntarnos qué se puede entender por "ataque a la moral" en asuntos relacionados con la fama pública de los gobernantes, entre otros muchos casos, para subrayar las incertidumbres que puede suponer la interpretación de esa norma.

II. Prensa libre, censura y, sobre todo, autocensura

A la libertad de prensa, también reproduciendo la fórmula instituida desde 1857, se le garantizó en el 7o. constitucional: "Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública".

Ese artículo se refiere de manera específica a la libertad de escribir y publicar —es decir, a la prensa escrita— que era la forma fundamental de propagación en sociedad de ideas e informaciones cuando fueron redactadas ambas Constituciones. Durante el siglo XX la comunicación se benefició de un intenso desarrollo tecnológico que extendió la difusión social y de masas en formatos audiovisuales hasta la comunicación digital que conocemos ya en la segunda década del siglo XXI. Por eso, independientemente de las garantías que estableció, la principal limitación del 7o. constitucional fue su falta de actualización durante casi cien años.

Ese artículo precisó la libertad de manifestación de ideas del ya mencionado 6o. constitucional. El reconocimiento de la inviolabilidad para la libertad de escribir y publicar era acompañado por la prohibición a cualquier censura previa. Es decir, era posible publicar lo que fuera, aunque, una vez publicado un texto, podía tener implicaciones delictivas si afectaba alguna de las prohibiciones allí señaladas: vida privada, moral y paz pública. La discrecionalidad con la que pueden ser interpretados esos conceptos se mantuvo durante todo el siglo XX como fuente de posibles restricciones.

Las libertades de expresión y prensa no dependen única ni principalmente del marco jurídico capaz de ampararlas. Se trata de derechos que las sociedades ganan, ejercen y mantienen de acuerdo con sus condiciones políticas y cívicas. Así, en México, durante largo tiempo la supeditación de la prensa y otros medios de información al interés de los gobernantes y, de esa manera, su escasa y en ocasiones nula independencia, no se debían esencialmente a la falta de garantías constitucionales sino a la inexistencia de respaldo social suficiente para el ejercicio de la libertad de comunicación. No había un ejercicio pleno de la libertad de prensa porque se mantenía un sistema mediático con escasa competencia y muy supeditado al poder político. Y eso ocurría, en parte al menos, debido a la insuficiente exigencia de la sociedad para que hubiera periodistas y medios de comunicación capaces de practicar sin limitaciones esa libertad.

No obstante el texto constitucional la censura previa se ejercía sin que, salvo en episodios extremos, hubiera un agente del gobierno en cada redacción. Los directivos de cada periódico o medio de radiodifusión aquilataban la pertinencia o no de publicar cada texto o contenido audiovisual de acuerdo no solamente con su calidad profesional o pertinencia periodística, sino tomando en cuenta la incomodidad que podría ocasionar en el poder político. En virtud de esas prácticas que amalgamaban

los intereses del gobierno, las empresas mediáticas, los periodistas e incluso de los lectores o las audiencias de cada medio, México transcurrió por un largo periodo en el cual hubo un ejercicio constante pero desigual de la libertad de prensa. Siempre hubo publicaciones y espacios que difundían informaciones de hechos que el poder político quería ocultar y que propalaban opiniones críticas, pero su circulación y audiencias eran pequeñas. Durante décadas la pluralidad existió solamente en algunas publicaciones impresas mientras que los medios electrónicos, que han experimentado mayor control, por lo general se ceñían a las directrices oficiales. El 7o. constitucional amparaba de manera específica a la prensa escrita y, en sentido estricto, no podía ser esgrimido para proteger la libertad de información en medios de radiodifusión, o en el cine, o en cualquier otra plataforma tecnológica.

III. Debate en Querétaro: los periodistas y el poder

El 7o. constitucional estaba tan evidentemente anclado en la prensa escrita que, además del texto antes transcrito, estableció como garantía de libertad para las publicaciones de esa índole: "En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito". La costumbre de confiscar los talleres de impresión, o las máquinas en donde se editaban periódicos o panfletos desfavorables al gobierno, llevó a los constituyentes de 1917 a señalar esa garantía de manera expresa. Con el tiempo la alusión a la imprenta, que fue reemplazada por rotativas que a su vez han sido amplificadas gracias a radiotransmisores, antenas, microondas, satélites de comunicaciones y otros recursos tecnológicos, quedó solamente como una referencia simbólica y de nula eficacia en la defensa práctica de la libertad para decir y publicar.

De hecho, el Congreso Constituyente de 1917 consideró que la libertad de prensa era inalienable, con las excepciones señaladas. Pero, además, admitió que tenía que establecer equilibrios entre el ejercicio de esa prerrogativa, los efectos que pudiera tener en la sociedad y las responsabilidades e incluso los posibles excesos del Estado en la aplicación de tales normas.

Habría libertad de prensa de acuerdo con el texto constitucional aunque la realidad no siempre se ajustó a esa disposición. El ejercicio de tal libertad requiere de condiciones políticas, económicas y sociales que no dependen sólo del marco jurídico. Los legisladores de 1917 preservaron formalmente la libertad de prensa pero, junto con ella, establecieron restricciones porque en el poder político, que ellos representaban, no solamente había una concepción enaltecedora del papel social de la prensa, que es el instrumento que les permite a los ciudadanos enterarse de lo que sucede en su entorno y más allá de él, así como entrar en contacto con interpretaciones variadas de la realidad. Además, se tomó en cuenta que la prensa, y quienes la manejan, tienen capacidad para desinformar y confundir a la sociedad o, al menos, para influir significativamente en ella. Ese reconocimiento del poder de la prensa y los periodistas no se tradujo en el señalamiento de responsabilidades sociales o pú-

blicas sino únicamente en la disposición para que, cuando invadieran alguno de los tres terrenos explícitamente vedados —vida privada, moral o paz pública— fueran sometidas a juicio.

La manera de hacerlo motivó el único pero extenso debate que tuvo el Congreso Constituyente acerca de las libertades de expresión y prensa. El miércoles 20 y el jueves 21 de diciembre de 1916 los diputados reunidos en Querétaro se dividieron en torno a la posibilidad de que los delitos de prensa fueran llevados a jurados populares —que en aquella época eran una de las modalidades para dirimir la culpabilidad o no de los imputados por algún delito— o en juzgados ordinarios.

La Constitución de 1857 había establecido que los delitos de imprenta serían "juzgados por un jurado que califique el hecho, y por otro que aplique la ley y designe la pena". Ese fragmento del 7o. constitucional fue modificado en 1883 para indicar que tales delitos serían "juzgados por los tribunales competentes de la federación, o por los de los estados… conforme a su legislación penal".[1]

El proyecto de Constitución enviado por Venustiano Carranza reiteraba esa fórmula para que los delitos cometidos "por medio de la imprenta" fueran aquilatados por tribunales competentes y de orden penal. Pero la comisión dictaminadora que revisó esa propuesta consideró que tales delitos debían ser evaluados por jurados populares.

Los partidarios de esa modalidad consideraban que un jurado popular entendería mejor las motivaciones de la prensa que un juez profesional, cuya cercanía con el poder lo haría más susceptible a ser severo con los periodistas. El periodista Rafael Martínez, fundador de *El Demócrata* y conocido como Rip-Rip, que formaba parte del Congreso Constituyente, hizo una vehemente defensa del trabajo de sus colegas:

> Casi podríamos decir que no ha existido un periodista que se haya enfrentado con los tiranos grandes o con los tiranuelos o con los esbirros, que no haya sufrido inmensamente… Pues bien, señores, el periodista se ha encontrado ante este tremendo espectáculo: los jueces, que siempre han querido estar perfectamente con los tiranos, porque de ellos han dependido, han hecho aprehender a los periodistas la mayoría de las veces, sin que el periodista sepa siquiera por qué se le recluye en la prisión. Las declaraciones han sido grandes, han sido inmensas farsas, y han sido sentenciados de la manera más injusta… los tiranos siempre tuvieron jueces especialísimos para juzgar a los periodistas, jueces completamente corrompidos, completamente venales, que no eran sino instrumentos de ellos.

Martínez delineó un retrato laudatorio de los periodistas, cuya frecuente cercanía con el poder no les confiere necesariamente más capacidades que las de su pluma:

[1] "Artículo 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, México, 1985, t. II.

> El periodista por su misión tiene que estar muy frecuentemente frente a los hombres con poder. Es el periodista el que ha de increparlos, es el periodista el que ha de convertirse en vocero de los oprimidos, es el periodista el que ha censurar, señores, y si así ha de proceder el periodista, indudablemente que si se entrega ese hombre a los jueces que dependen en toda forma de los hombres que tienen poder, se entrega maniatado a un hombre para que se haga de él lo que se quiera. El jurado popular desde luego es otra forma de juzgar; entre los hombres que formen el jurado y los jueces tiene que haber la inmensa diferencia de que el primero no tiene ligas oficiales, y los segundos dependen del gobierno.[2]

Esa descripción del célebre Rip-Rip era un tanto condescendiente con los periodistas, entre quienes siempre hay quienes mantienen conductas profesionales pero junto a otros que consideran más redituable condescender con el poder político y económico. También había alguna mitificación, que era frecuente en la discusión de la época, en la apreciación que ese periodista tenía de los jurados populares a los que veía como alternativa honorable a la connivencia de los jueces con el gobierno. El problema en ese caso, entonces igual que un siglo después, era cómo garantizar que el Poder Judicial sea realmente independiente.

IV. Jurado popular, indulgencia o exigencia a la prensa

La vía del jurado popular en el caso de los periodistas también fue defendida por el revolucionario Francisco J. Múgica, que formaba parte de la comisión que hizo esa propuesta. Para ese general, que ya había sido gobernador de Tabasco y luego lo sería de Michoacán, las faltas cometidas por los periodistas no eran equiparables a otras:

> …los delitos de imprenta no son enteramente iguales que los delitos del orden común; el periodista que transforma la paz pública, el periodista que ataca la vida privada y la moral, no está en las mismas condiciones que está el que mata, el que roba, el que rapta y los jueces es indudable que tampoco estarán con el mismo espíritu jurídico para juzgar esta diversidad de delitos con una misma ley, y es por eso que la comisión ha tenido en cuenta el jurado popular. La comisión comprendió que los periodistas lastiman esencialmente a la sociedad; cuando atacan al gobierno no atacan simple y sencillamente la institución que se llama gobierno; no atacan solamente el personal del gobierno, atacan a la sociedad, porque la sociedad casi en todos los casos tiene en el gobierno una garantía: cuando el periodista infringe la moral, cuando ataca la vida privada de algún ciudadano que esté en el gobierno, entonces el periodista no comete un delito simple y sencillamente contra un individuo, comete un delito contra una so-

[2] *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, Edición facsimilar, H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, t. I, pp. 561-563.

> ciedad; zahiere a esa sociedad, hace que desaparezca la tranquilidad de una sociedad llevándole cosas falsas a su conocimiento. Por eso la comisión cree que el tribunal más adecuado, que el tribunal más competente para juzgar los delitos de prensa, debe ser el jurado popular.[3]

La argumentación del general Múgica era muy peculiar. Lejos del ensalzamiento de los periodistas que hicieron otros diputados constituyentes, para él los delitos de prensa eran tan graves que no solamente perjudicaban a gobernantes o personas específicas sino a la sociedad toda. En tanto algunos legisladores consideraban que el jurado popular sería más indulgente con los periodistas, para otros esa era una vía para que fueran juzgados con la severidad que requerían sus faltas.

No era muy diferente el razonamiento del diputado sonorense Juan de Dios Bojórquez quien, ya en la sesión del jueves 21 de diciembre, llegó a la tribuna del Teatro de la República para ofrecer un perfil de los periodistas repleto de contrastes:

> …la prensa puede ser lo más malo y lo más abyecto, lo más notable y lo mejor; puede ser, si sirve como arma rastrera a los gobiernos abyectos, el arma de todas las traiciones y el arma de todas las imposiciones; puede ser lo peor si está sujeta a todas las imposiciones, si es una prensa de consigna… los periodistas, los que verdaderamente son periodistas, han sido en todos los tiempos y en nuestro medio social, las eternas víctimas… el periodista no tiene, como no deben tener los hombres públicos, una vida privada; el periodista tiene que vivir a la luz del día; las opiniones del periodista tienen que estar sujetas a cierto criterio; no es periodista el hombre que en un momento dado lanza una hoja suelta y expresa una opinión; es periodista el hombre que viene sosteniendo una misma idea y combate por un mismo principio, a despecho de todos los huracanes de la suerte…[4]

Las voces que de manera específica se manifestaron contra el jurado popular para los informadores fueron pocas, aunque a la postre esa posición resultó mayoritaria. Entre quienes dijeron que el hecho de dirigirse a la sociedad no debiera significar tratos especiales ni fueros para los periodistas estaba Francisco Ramírez Villarreal, diputado constituyente por Colima y fundador del periódico *El Baluarte*:

> …los delitos de los señores periodistas son todos delitos del orden común. ¿Por qué quieren venir ellos a tratar de convencernos de que son delitos de índole diversa? No, señores, son delitos enteramente de orden común; los delitos de prensa ¿cuáles son? La difamación, muy común por cierto en nuestra prensa, la calumnia también muy común en nuestro medio periodístico y además de la difamación y la calumnia, los delitos políticos… la difamación, la calumnia judicial o extrajudicial y los delitos políticos están previstos y penados por nuestro derecho penal; ¿por qué quieren que se venga a hacer una legislación especial para ellos?… si esos delitos, los delitos que pueden

[3] *Ibidem*, pp. 575 y 576.

[4] *Ibidem*, pp. 583-585.

> cometer los señores periodistas, están previstos y penados por la ley, ¿por qué vamos a estatuir un jurado especial, es decir, un juez especial?[5]

Después de discutirla en dos sesiones, el Congreso Constituyente desechó la propuesta sobre el jurado popular por 101 votos contra 61. Antes se aprobó por unanimidad una sugerencia del general Heriberto Jara para que los voceadores y trabajadores de las imprentas no fueran perjudicados por las sanciones que recibieran los editores y redactores de publicaciones. El artículo 7o. quedó, entonces, complementado con el siguiente párrafo:

> Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delito de prensa, sean encarcelados los expendedores, 'papeleros', operarios y demás empleados del establecimiento donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos.

Esa precisión era muy justa y contribuiría a evitar que, cuando se cometieran delitos de prensa, fueran sancionados los mensajeros, es decir, quienes únicamente imprimen o distribuyen publicaciones impresas y no aquellos que deciden sus contenidos. Pero además de pertinente, ese párrafo sería notoriamente obsoleto ante la expansión de la prensa a otros medios, especialmente los de radiodifusión. Y resultaría del todo rezagado en comparación con el desarrollo tecnológico cuando la prensa se expandió en las variadas redes que conforman Internet.

V. Libertad con restricciones. 1962, un paréntesis

A pesar de que la manifestación de ideas encontró espacios diversos, cambiantes y versátiles y no obstante que la libertad de expresión no se ejerce única ni preponderantemente en el periodismo escrito, los artículos 6o. y 7o. constitucionales permanecieron intocados durante 60 y 96 años, respectivamente. El país atravesó por etapas de cambio y conflicto muy variadas; la sociedad creció, cambió y se diversificó; nuestro sistema político experimentó una innegable aunque tortuosa y parsimoniosa pluralidad; a la prensa se sumaron medios de cobertura e influencia multiplicadas por sucesivas innovaciones tecnológicas. Cine, radio, televisión, fueron plataformas para difundir estereotipos culturales así como las visiones oficiales de una realidad que reflejaban casi siempre con parcialidad y, ocasionalmente, daban cabida a puntos de vista diferentes. Censura, coacciones y cooptaciones, asumieron variadas modalidades para impedir o minimizar la circulación de puntos de vista distintos a los institucionales. En todos esos medios y en la prensa escrita, se experimentó un pau-

[5] *Ibidem*, pp. 585 y 586.

latino tránsito, en ocasiones insuficiente pero siempre constatable, a la diversidad y la pluralidad. Mientras tanto, el artículo 6o. únicamente cambió para incluir una importante pero críptica frase relativa al derecho a la información y, más tarde, para incorporar garantías y procedimientos que harían posible el acceso a la información pública.

El marco constitucional para la libertad de expresión y los medios de comunicación permaneció estancado durante nueve décadas y media porque, tanto al poder político, como al poder económico que ha controlado a los principales medios de comunicación, no les interesaba que hubiese regulación sino negociación y eso únicamente en situaciones drásticas. Los litigios entre gobierno y medios, cuando los había, se arreglaban al margen del régimen legal. En la sociedad, por otra parte, el tema de la regulación jurídica para los medios no era una prioridad. La inmovilidad de los artículos 6o. y 7o. se traducía en el mantenimiento de leyes secundarias también obsoletas. Ni los gobernantes, ni los empresarios de los medios, tuvieron interés suficiente para actualizar la antiquísima Ley de Imprenta que fue promulgada en 1917 unas semanas después de la Constitución y que casi un siglo después, aunque experimentó algunos cambios, seguía vigente. Tampoco hubo decisión suficiente, durante medio siglo, para reemplazar o al menos actualizar la Ley Federal de Radio y Televisión aprobada en 1960, cuando la radiodifusión aún no utilizaba satélites ni recursos digitales para la comunicación.

Durante el siglo que transcurrió desde la Constitución de 1917 fue habitual la disociación entre la realidad de los medios y del ejercicio de la libertad de prensa y, por otra parte, las garantías de los artículos 6o. y 7o. y sus leyes reglamentarias. México transcurrió por varias etapas en el proceso de consolidación de los medios de comunicación, así como en las relaciones que establecían con el poder político y, por otra parte, con la sociedad. La fuerza de la costumbre, la permanencia de una relación a la vez tensa y convenenciera entre el gobierno y los periodistas, así como la dificultad para que las reglas formales y las prácticas informales cambiaran, condujeron a numerosos informadores a mantener una suerte de pragmático realismo. El marco constitucional para la libertad de prensa era una aspiración sólo parcialmente cumplida; los periodistas ejercían ese derecho con restricciones, dependiendo de sus circunstancias. La libertad de prensa dependería no sólo de condiciones políticas sino, con frecuencia, de la situación financiera de las empresas periodísticas, los compromisos de sus propietarios y, como se insiste en estas páginas, de la exigencia de la sociedad que no siempre era suficientemente enfática en ese asunto.

Por eso en 1962, cuando la Constitución tenía 45 años, el dirigente del Partido Popular Socialista, Vicente Lombardo Toledano, consideraba: "Sí, hay libertad de expresión en México. Existe esa libertad para hablar, pero no existe para publicar todo lo que se ha dicho. Todas, absolutamente todas las fuentes de la publicidad, radio, prensa, televisión, cine, se encuentran monopolizadas".[6] Esa fue la respuesta de aquel antiguo intelectual y dirigente sindical, que fue diputado federal en varias ocasiones, cuando el suplemento cultural de la revista *Siempre!* hizo una encuesta sobre

[6] "¿Existe libertad de prensa en México?" Encuesta de León Roberto García, *La Cultura en México*, suplemento de *Siempre!*, núm. 18, 20 de junio de 1962.

la libertad de prensa. El suplemento había sido creado cuatro meses antes cuando sus editores, encabezados por el escritor Fernando Benítez, fueron despedidos del diario *Novedades*, en donde hacían el suplemento dominical dedicado a temas culturales. La migración de aquel grupo de escritores a la revista *Siempre!*, del periodista José Pagés Llergo, tuvo la anuencia del presidente de la República, Adolfo López Mateos.

Es pertinente mencionar aquel episodio porque fue significativo de las limitaciones y posibilidades de la prensa crítica. Prácticamente nada se hacía en el periodismo mexicano sin el respaldo, o al menos la tolerancia, del gobierno. Las empresas periodísticas acostumbraban desconfiar de los contenidos críticos que les podían significar enfrentamientos con el poder político pero eventualmente les daban espacio. El cumplimiento de las garantías constitucionales en materia de prensa dependía más de ese inestable equilibrio de intereses que del cumplimiento estricto de tales disposiciones.

Otras respuestas en aquella encuesta que publicó Fernando Benítez daban cuenta de los distintos ángulos que había para apreciar la libertad de prensa. Alejandro Avilés, director de *La Nación*, revista del Partido Acción Nacional, y que sería director de la escuela de periodismo "Carlos Septién", dijo: "Cuando en vez de democracia existe una oligarquía que impone gobernantes y subsidia a la prensa incondicional, la libertad de expresión no puede existir en plenitud, sino en forma precaria, a manera de concesión graciosa del poder".[7]

Muy distinta fue la opinión de Francisco Galindo Ochoa, en aquel momento secretario de Prensa y Propaganda del Partido Revolucionario Institucional y que sería jefe de prensa de los presidentes Gustavo Díaz Ordaz y José López Portillo: " Claro que hay libertad de expresión! Todo el mundo dice lo que quiere… ¿Quién se atrevería a negar que todos los mexicanos tenemos derecho, sin ninguna limitación, a hacer uso de esa libertad consagrada en la Constitución general de la República?"[8]

Ese diagnóstico lo contradecían quienes echaban de menos la existencia de una prensa independiente. Carlos Fuentes, que ese año publicaría *La muerte de Artemio Cruz* y *Aura*, consideró:

> Antes habría que responder a otra pregunta: ¿Hay en México prensa?… La "prensa grande" sólo refleja los intereses y puntos de vista de un grupo social minoritario… La "gran prensa" chantajea al gobierno y lo obliga, a su vez, a ayudarlo en múltiples formas. Lo grave es que el gobierno, en vez de crear sus propios órganos de prensa, sucumba al chantaje. No creo que el gobierno (salvo en casos represivos excepcionales) ponga coto a la libertad de expresión. Lo demuestra la existencia de revistas independientes y disidentes. Lo malo del gobierno es que, en vez de promover la diversificación de los órganos de prensa, contribuya con su debilidad a fortalecer a la "gran prensa reaccionaria, antipopular y antinacionalista que padecemos".[9]

---

7 *Idem*.

8 *Idem*.

9 *Idem*.

Tres semanas después Carlos Fuentes, Fernando Benítez y otros colaboradores de *La Cultura en México* publicaron sendos textos de denuncia acerca de la muerte del dirigente campesino Rubén Jaramillo, que fue asesinado junto con su familia por un grupo de militares y civiles en Xochicalco, Morelos.[10] La prensa diaria registró poco y mal ese acontecimiento, que fue quizá el episodio de represión más escandaloso durante el gobierno de López Mateos. Ante ese vacío, la cobertura que le dio el suplemento cultural de *Siempre!* contribuyó de manera importante a que el crimen y la labor de Jaramillo fueran conocidos. La libertad de prensa podía ejercerse, pero con limitaciones. Los textos de aquellos escritores no llegaron a la televisión ni a la radio. Tampoco a la prensa diaria. Pero estuvieron entre las denuncias más duras que hubo contra el gobierno de López Mateos y aparecieron en el suplemento periodístico cuya publicación ese mismo presidente había propiciado.

VI. Derecho a la información, posibilidad malograda

El artículo 6o. fue adicionado el 6 de diciembre de 1977 con diez palabras que parecían anticipar el inicio de una política del Estado mexicano hacia los medios de comunicación. Al final del texto aprobado seis décadas antes el Congreso añadió: "el derecho a la información será garantizado por el Estado".

Esa breve adición al 6o. constitucional formó parte de la reforma política impulsada por el presidente José López Portillo para promover el reconocimiento y la creación de nuevos partidos políticos. Junto a los cambios en otros artículos constitucionales, que condujeron al inicio de las reformas electorales que habría desde entonces, la frase sobre el derecho a la información suscitó amplias discusiones durante los siguientes años. Desde su aprobación en las cámaras federales, esa frase propició creativos intercambios entre los legisladores que pocas veces tenían ocasión de llevar el tema de los medios a las tribunas del Senado y de la Cámara de Diputados.[11]

Para los empresarios de los medios de comunicación ya existentes, la garantía del derecho a la información no podía significar sino el mantenimiento de las orientaciones y los contenidos que habían difundido hasta entonces. En cambio, para los grupos profesionales y sobre todo académicos interesados en la diversificación de los medios el derecho a la información tenía que conducir, entre otras cosas, al surgimiento de nuevos canales de radiodifusión, la modificación del régimen de concesiones de radio y televisión que eran adjudicadas sin regla alguna y a capricho del gobierno federal, la salvaguarda del periodismo independiente, la creación de espa-

[10] "Un día en la tierra de Zapata. Testimonios sobre la vida y la muerte de Rubén Jaramillo", *La Cultura en México*, suplemento de *Siempre!*, núm. 21, 11 de julio de 1962.

[11] Sobre la discusión en el Congreso federal con motivo de esa reforma puede verse mi texto "El derecho a la información desde su discusión inicial", en Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana*, IFAI, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 89-118.

cios para que en los medios se expresaran los ciudadanos comunes y no únicamente comunicadores profesionales.

Para el gobierno, durante un trecho en aquellos años, el derecho a la información fue oportunidad para crear contrapesos en un campo dominado por algunos consorcios privados. Durante casi dos años la Presidencia de la República promovió la elaboración de un ambicioso diagnóstico de todos los medios de comunicación en México (prensa y radiodifusión, pero también cine, industria editorial, comunicación comunitaria y social, entre otros temas) a cargo de varias docenas de especialistas que concluyeron esa tarea con un amplio documento de propuestas para rehacer la legislación destinada a los medios. Esas propuestas se amparaban en las diez palabras incorporadas a fines de 1977 al 6o. constitucional. Así tendría sentido el compromiso del Estado para garantizar el derecho a la información. Sin embargo, al interior del gobierno hubo desacuerdos con esa propuesta, sobre todo por el temor a disgustar a las empresas de televisión y radio que acaparaban las frecuencias en esos medios. En mayo de 1981 el presidente de la Cámara de Diputados, Luis M. Farías, del PRI, dio por cancelados los intentos para esa reforma destinada a los medios al decir que, en la reglamentación del derecho a la información, "no le encontramos la cuadratura al círculo".

VII. Regulación y diversidad, largamente postergadas

El 6o. constitucional experimentó varias reformas en los siguientes años. Tres de ellas estuvieron dedicadas a garantizar y organizar el acceso a la información pública, tema del cual no nos ocupamos en este texto. La primera de ellas fue la adición de un nuevo párrafo y siete fracciones que extendieron a todo el país la obligación de las instituciones del Estado para informar sobre su desempeño a los ciudadanos y que fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 2007. La segunda confirió autonomía y reglas específicas al organismo encargado de la información pública y fue publicada el 7 de febrero de 2014. Una tercera reforma, del 29 de enero de 2016, amplió las facultades del organismo, ahora nacional, encargado del acceso a la información pública y, ahora también, la protección de datos.

Sí está relacionada con la libertad de expresión y los medios la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007 acerca del derecho de réplica. Esa adición al artículo 6o. formó parte de la reforma constitucional en materia electoral cuyo tema destacado fue la prohibición para que los partidos políticos adquieran espacios para propaganda en radio y televisión. Los partidos y sus candidatos podrían utilizar el tiempo del que dispone el Estado en cada estación. La elaboración y aprobación de esa reforma constitucional enfrentó, por primera vez de manera pública, a los partidos políticos y a los empresarios de la radiodifusión. Aunque en lo que respecta a la comunicación estuvo ceñida a los espacios para propaganda electoral esa reforma permitió constatar que, cuando tomaban decisiones

conjuntas, los legisladores y sus partidos podían cambiar las reglas relacionadas con los medios.

Desde entonces el artículo 6o. incluyó la frase "el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley". La incorporación de esa garantía suscitó incomodidad en las empresas de comunicación cuyos propietarios y operadores habitualmente consideran que la publicación de rectificaciones o aclaraciones es una atribución discrecional de cada medio. Sin embargo, ese es, antes que nada, un derecho de la sociedad. No obstante que ya formaba parte de la Constitución, el derecho de réplica no pudo ser ejercido hasta que, el 4 de noviembre de 2015, fue publicada la Ley Federal en esa materia.

Todos esos eran avances, pero insuficientes, en el marco legal para los medios y la información. Teníamos sistemas de comunicación con desarrollo y convergencia tecnológicos, exigencias sociales y entrelazamientos globales propios del siglo XXI. Pero su marco jurídico era en buena medida inaplicable porque, habiendo sido aprobado casi 100 años antes, era prácticamente decimonónico.

En el terreno de la discusión política, tanto como en el de la elaboración jurídica y las demandas sociales, era frecuente que surgieran propuestas para modernizar la legislación destinada a los medios. Pero salvo excepciones ni los legisladores, ni los dirigentes políticos, se interesaban en ese tema. Las iniciativas más precisas procedían del entorno académico. En 2011, por ejemplo, Jorge Carpizo enumeró varias reformas constitucionales que consideraba "urgentes". Entre ellas:

> Real independencia técnica a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, ampliando sus facultades, inclusive la de sancionar, y su campo de acción para que abarque realmente todo tipo de telecomunicaciones y radiodifusión. Esta propuesta auspiciaría la competencia y la democratización de los medios, otorgar (ía) seguridad jurídica y certeza a los concesionarios, asegurándoles criterios de igualdad, imparcialidad y neutralidad tecnológica, así como el equilibrio entre la competencia del mercado y el interés público y social que debe existir en medios que influyen en la sociedad en forma decisiva.[12]

En manos del gobierno, a través de la Secretaría de Comunicaciones y más tarde con la Comisión de Telecomunicaciones, la asignación de concesiones y el manejo del espectro radioeléctrico era una atribución discrecional del presidente de la República. Ese mecanismo se mantenía a contracorriente de la práctica internacional, así como en contra del desarrollo de la sociedad mexicana que requería más medios, capaces de competir y regulados con mecanismos independientes del gobierno en turno. Ese y muchos otros requerimientos serían cumplidos con la reforma constitucional que modificó en 2013 el panorama de los medios y las telecomunicaciones.

[12] Carpizo, Jorge, "¿Se necesita una nueva Constitución en México? Algunas reflexiones y seis propuestas", *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 24, enero-junio de 2011, p. 165.

VIII. En 2013, al fin, una regulación avanzada

La reforma constitucional publicada el 11 de junio de 2013[13] fue resultado del acuerdo de los tres partidos políticos de mayor presencia nacional (PRI, PAN y PRD) y el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto. El Pacto por México diseñado por esas fuerzas políticas y que se propuso desplegar una ambiciosa colección de reformas económicas, políticas y sociales, incluyó el tema de los medios y la información reconociendo las implicaciones tecnológicas y culturales que hasta entonces habían sido descuidadas por los legisladores. Entre las innovaciones de esa reforma se encontraron las siguientes:

a) Se regula de manera conjunta a la radiodifusión y a las telecomunicaciones, a partir del reconocimiento de que se trata de actividades imbricadas por la convergencia digital. Las empresas que ofrecen servicios de radiodifusión pueden brindar enlaces de telefonía e Internet y viceversa.
b) Ambas actividades son reconocidas como servicios públicos, con lo cual el Estado está obligado a garantizar su prestación.
c) Se crea el Instituto Federal de Telecomunicaciones, organismo autónomo encargado de regular las mencionadas actividades y de administrar el espectro radioeléctrico, entre otras tareas. El IFT es encabezado por siete comisionados que, después de un sofisticado proceso de selección, son designados por el Senado a propuesta del Ejecutivo Federal.
d) El gobierno federal pierde la atribución para asignar y, en su caso, revocar concesiones tanto para telefonía como radiodifusión. Todo otorgamiento de frecuencias para uso comercial debe ser hecho a partir de procesos de licitación.
e) A las empresas con el 50% o más de infraestructura, frecuencias o presencia en los mercados de las telecomunicaciones o la radiodifusión se les considerará preponderantes, con vigilancia o limitaciones específicas a cargo del organismo regulador.
f) Se crea un organismo público descentralizado, al que más tarde se denominó Sistema Público de Radiodifusión del Estado mexicano, encargado de producir y difundir contenidos distintos a los de carácter comercial. Además se establecieron características específicas para los medios de radiodifusión de carácter público.
g) La definición de libertad de expresión fue ampliada para que involucre a los medios digitales y a cualquier otra plataforma que la tecnología proporcione a los ciudadanos.
h) Se crean tribunales especializados en telecomunicaciones y radiodifusión.

[13] "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones". *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2013.

i) Como parte de esta reforma, aunque más allá de los medios y la información, fue creada la Comisión Federal de Competencia Económica que es, también, un órgano autónomo. Los asuntos en materia de competencia en radiodifusión y telecomunicaciones son resueltos por el IFT.
j) Se establecieron plazos y tareas tanto para que el Congreso tomara decisiones específicas en estos temas, comenzando por la expedición de una ley reglamentaria, como para la nueva autoridad en materia de radiodifusión y telecomunicaciones.

La reforma de 2013 implicó modificaciones sustanciales en los artículos 6o., 7o. y 28 constitucionales, así como cambios en otros cinco (los artículos 27, 73, 78, 94 y 105).

En el artículo 6o., el derecho a la información fue motivo de precisiones y garantías en los siguientes términos:

> Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.
>
> El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

A continuación, y después de los apartados relativos al derecho de acceso a la información pública, se incorporó un extenso texto que establece obligaciones del Estado en materia de inclusión digital; adjudica a telecomunicaciones y radiodifusión el carácter de servicios públicos de interés general; prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa y establece la creación del organismo descentralizado y con autonomía de decisión y de gestión dedicado a la radiodifusión pública. El nuevo artículo 7o. constitucional tiene un primer párrafo que dice:

> Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Esa modificación renueva el concepto de libertad de expresión que ya no se reduce solamente a la escritura y publicación de escritos, como decía el 7o. desde casi un siglo antes. También se actualiza la defensa de esa libertad ante posibles restricciones que, desde varias décadas antes, habían dejado de estar limitadas a la confiscación de una imprenta o los obstáculos para distribuir un escrito en la calle. El espacio público hoy en día comprende los medios de radiodifusión, las redes digi-

tales, la comunicación en variados, entrelazados y cambiantes formatos. Por ello ha sido pertinente que se prohíba la restricción a la circulación de mensajes independientemente de las plataformas de difusión que se utilicen.

El 7o. constitucional fue ampliado para que, además del primer párrafo, contenga las siguientes disposiciones: "Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito". La Constitución dejó de referirse a la imprenta como el medio para ejercer esa libertad.

En el artículo 27 se facultó al IFT para asignar concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. En el 28, se definen las atribuciones y la conformación de ese Instituto, tanto en la adjudicación y regulación de concesiones como en la atención a situaciones de concentración. También se detallan las reglas para designar a los comisionados del IFT, así como de la Comisión de Competencia Económica. Los rasgos de la autonomía de esos organismos, sus obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, los requisitos que deben reunir quienes aspiren a ser comisionados y el proceso para evaluarlos y designarlos, ocupan la cuarta parte del texto de la muy prolija reforma constitucional.

El texto de la reforma de 2013, con los cambios específicos que se hicieron a los mencionados artículos constitucionales, tiene algo más de 8 mil palabras. Esas son las dimensiones, aproximadamente, del presente ensayo. Del texto de la reforma, la mitad corresponde a 18 artículos transitorios que establecieron obligaciones específicas para los legisladores, el nuevo organismo regulador y el gobierno federal.

Allí, entre otros asuntos, se determinaron plazos para la transición a la televisión digital (último día de 2015), la licitación de dos nuevas cadenas de televisión nacional (medio año a partir del decreto de la reforma constitucional), la creación de juzgados especializados (dos meses), la declaración de empresas preponderantes y la obligación de la empresa telefónica dominante para abrir sus redes a la interconexión con otras empresas (medio año).

También en los transitorios se estableció que podrá haber 100% de inversión extranjera en telecomunicaciones y 49% en radiodifusión; se obligó a las televisoras a proporcionar sus señales para que sean reproducidas por los sistemas de televisión restringida; se definieron los rasgos de los medios de radiodifusión pública; se encomendó al IFT la vigilancia de los límites de tiempos para publicidad y de los contenidos para niños en radio y televisión, entre otros asuntos.

Las bases para que el Estado tenga una política de desarrollo digital formaron parte de otros de los 18 artículos transitorios para que haya acceso a banda ancha y a "precios competitivos" en al menos 70% de los hogares y 85% de las empresas aunque sin plazos precisos para ello; se dispuso la creación de una red pública de banda ancha que debería funcionar antes de que termine 2018 y que podrá tener inversión privada; esa nueva red nacional utilizará la red de fibra óptica de la Comisión Federal de Electricidad y el espectro radioeléctrico en la banda de 700 MHz.

IX. Un escenario muy diferente

El excesivo detalle de esas disposiciones era más propio de las leyes reglamentarias que de un mandato constitucional. Aunque no formen parte del cuerpo de la Constitución, los artículos transitorios tienen una obligatoriedad similar a ella porque fueron aprobados con la mayoría calificada que requieren las reformas constitucionales en el Congreso de la Unión y, luego, en la mayor parte de los congresos estatales. Los autores de esta reforma decidieron incluir en ella detalles, obligaciones específicas, definiciones técnicas y fechas como los antes señalados para impedir que las presiones de las corporaciones mediáticas o las indecisiones de los legisladores impidieran su cumplimiento.

El temor de las fuerzas políticas y el gobierno a la reacción desfavorable de empresas como Televisa y América Móvil, cuyo crecimiento en los mercados en los que han tenido clara dominancia sería acotado con las nuevas reglas, da cuenta de la importancia de esa reforma así como de las precauciones que la circunscribieron. No es usual que una reforma constitucional tenga tal nivel de detalle. El atraso durante demasiadas décadas respecto de este tema y la intención para que las decisiones que la conformaron no fuesen afectadas por el ulterior litigio político, explica ese heterodoxo procedimiento para, desde la Constitución, modelar los detalles de políticas públicas específicas y de la legislación reglamentaria.

Completa y compleja, la reforma constitucional de 2013 reivindicó el interés de la nación y la sociedad en la información y la comunicación, transfirió atribuciones hasta ahora presidenciales a un organismo autónomo con amplias facultades regulatorias, creó la posibilidad para que de manera paralela a la radiodifusión comercial se desarrollen medios públicos sostenidos por el Estado y apuntalados en la sociedad, establece reglas de competencia y para acotar a los monopolios tanto en telefonía como en radiodifusión. Esa reforma, además, garantiza el ejercicio de la libertad en las redes informáticas y prevé la intervención del Estado para llevar recursos digitales a zonas habitualmente alejadas de la cobertura a cargo de las empresas privadas. Se trata de un esquema de comunicación sustancialmente distinto al que propiciaba el anterior régimen legal que sólo garantizaba de manera explícita a la radiodifusión mercantil, que no establecía reglas para equilibrar tales mercados y en donde no había cabida para la convergencia digital.

De la misma manera que durante casi una centuria las libertades de expresión y prensa garantizadas por los artículos 6o. y 7o. requerían de condiciones complejas que iban mucho más allá de las disposiciones jurídicas, el funcionamiento del nuevo marco constitucional ha sido difícil. La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión publicada el 14 de julio de 2014 no recogió con puntualidad todas las directrices constitucionales pero, en comparación con la legislación anterior, significa transformaciones muy importantes.

Tres años después de la reforma constitucional el escenario de la comunicación en México tiene condiciones de diversidad e incluso de calidad que no son suficientes en comparación con los cambios que el país ha experimentado en otras áreas

pero que poco antes parecían impensables. La reforma de 2013 ofrece posibilidades para que los ciudadanos exijan, y eventualmente participen, con una capacidad de influencia que nunca antes habían tenido en y delante de los medios de comunicación y las empresas de telecomunicaciones. La Constitución mexicana tardó en llegar a la renovación de los medios, pero llegó al fin. Lo que siga, dependerá de la sociedad.

Cien ensayos para el Centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomo 3: *Estudios económicos y sociales*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 27 de enero de 2017 en los talleres de Desarrollo Gráfico Editorial, S. A. de C. V., Municipio Libre 175-A, colonia Portales, delegación Benito Juárez, 03300 Ciudad de México, tel. 5601 0796. Se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel cream book 57 x 87 cm. de 60 gramos para los interiores y papel couché de 200 gramos sobre cartoné para los forros; consta de 2,000 ejemplares (impresión *offset*).